

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

CYBELE BARBOSA BRAHIM

**A ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS
FEDERATIVOS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE
BRASIL E ARGENTINA**

**VITÓRIA
2016**

CYBELE BARBOSA BRAHIM

**A ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS
FEDERATIVOS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E
ARGENTINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais. Orientadora: Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo.

**VITÓRIA
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Brahim, Cybele Barbosa, 1968-
B813e A escolarização obrigatória em contextos federativos : um
estudo comparativo entre Brasil e Argentina / Cybele Barbosa
Brahim. – 2016.
128 f. : il.

Orientador: Gilda Cardoso de Araujo.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. América Latina. 2. Argentina. 3. Brasil. 4. Direito à
educação. 5. Educação. 6. Escolarização. 7. Educação e Estado.
8. Federalismo. 9. Pesquisa educacional. 10. Política pública. 11.
Reforma do ensino. I. Araújo, Gilda Cardoso de, 1967-. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III.
Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



CYBELE BARBOSA BRAHIM

**A ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS
FEDERATIVOS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE
BRASIL E ARGENTINA**

Dissertação apresentada ao Curso
de Mestrado em Educação da
Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em
Educação.

Aprovado em 28 de julho de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Edson Pantaleão Alves
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

A meu esposo, Marcelo, e aos meus filhos,
Larah e Marcelo Jr. A meus pais, Sylce e Otilia.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação não é um trabalho individual, mas obra a muitas mãos, em essência, compartilhada. Por isso, meus agradecimentos:

a Deus, por me orientar e me iluminar em mais essa jornada;

à minha orientadora, professora Gilda Cardoso de Araujo, pela oportunidade, mas, especialmente, pela generosidade e competência;

ao professor Edson Pantaleão, pelas valiosas contribuições, especialmente no exame de qualificação;

ao professor Eduardo Moscon, pela gentileza e disponibilidade de fazer parte da banca;

ao meu esposo Marcelo, que acreditou e acredita em mim mais que eu mesma. Obrigada por estar ao meu lado nos momentos bons e também nos períodos mais delicados da vida e, em especial, pela compreensão e paciência durante o tempo de escrita desta dissertação;

aos meus filhos, Larah e Marcelo Jr., maiores obras da minha vida, pelo amor e incentivo durante esta caminhada;

aos meus pais, Sylce e Otilia, que não mediram esforços em fazer de mim o que sou hoje, dando, a mim e a meus irmãos, as oportunidades que nem eles mesmos tiveram. Perdoem-me pelos momentos em que não estive presente o quanto deveria;

às amigas do mestrado, Andreia, Marileide, Renata, Simone, Flávia e Andreza, pelo companheirismo e solicitude;

ao meu cardiologista, Dr. Osmar Kalil, pelo amparo e cuidado com minha saúde;

a Luisa Giuliani, por possibilitar o fértil intercâmbio literário entre a Universidade do Vale do Rio dos Sinos e a Universidade Federal do Espírito Santo;

ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, em especial, aos servidores do Campus Guarapari, pelo suporte institucional durante o período de afastamento para o mestrado;

aos servidores do Programa de Pós-graduação em Educação, pela gentileza e atenção no atendimento, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa concedida à realização deste estudo.

[...] a utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isto: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, com base em seus pressupostos legais. Para tanto, a temática foi abordada numa perspectiva comparada, utilizando a pesquisa bibliográfica, que inclui autores como Araujo (2005a, 2010, 2011), Cury (2000, 2002a, 2002b, 2007), Rivas (2004, 2007, 2009) e Feldfeber (2009, 2011, 2014). Além disso, foi realizada pesquisa documental, abrangendo as legislações dos dois países. Do Brasil, analisamos a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) 9.394/1996; a Lei 11.114/2005; a Lei 11.274/2006 e a Emenda Constitucional nº. 59/2009. Em relação à Argentina, foram analisadas a Lei Federal 24.195/1993 e a Lei de Educação Nacional (LEN) 26.206/2006. A análise possibilitou constataremos que, no âmbito da legislação, os dois países avançaram no que se refere à escolarização obrigatória, que foi ampliada para 13 anos, na Argentina, e para 14 anos, no Brasil. Identificamos também que, embora em sua origem esses Estados tenham sido formados em cenários sociais, políticos e econômicos díspares e que esses aspectos contribuíram para evidenciar as discrepâncias educacionais com as quais ambos chegaram à década de 1990, o que se observa atualmente é uma certa semelhança em seus quadros educacionais. Atribuímos isso às políticas educacionais de homogeneização implementadas na América Latina pelas reformas educacionais idealizadas dentro de uma visão neoliberal, sob a influência de organismos internacionais. Por fim, ainda que muitos passos tenham sido dados no caminho em direção à escolarização obrigatória, muitos outros ainda são necessários.

Palavras-chave: Escolarização obrigatória. Brasil. Argentina. Federalismo.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze public policies that guide compulsory schooling in federal contexts of Brazil and Argentina, based on the legal requirements of both countries. There fore, the theme It was addressed in a comparative perspective, using the literature which includes authors such as Araujo (2005, 2010, 2011a), Cury (2000, 2002^a, 2002b, 2007), Rivas (2004, 2007, 2009), Feldfeber (2009, 2011, 2014). Furthermore, it was conducted documentary research, covering the laws of both countries. At the Brazil, we analyzed the Law of Education Guidelines and Base (LDB) 9394/1996; The Law 11.114 / 2005; Law 11.274 / 2006 and the Constitutional Amendment. 59/2009. In relation to Argentina, were analyzed the Federal Law no. 24,195 / 1993 and Law Education (LEN) 26,206 / 2006. The analysis made possible verify the two countries advanced as regards the compulsory enrollment in under the legislation, extended compulsory schooling in Argentina to 13 years and in Brazil for 14 years. We also identified that while in your origin of these States have been trained in social settings, political and disparate economic, and that these factors contributed to evidence educational discrepancies between Brazil and Argentina in the nineties, the which is currently observed is a certain similarity in the educational framework these countries. We attribute this educational homogenization policies implemented in Latin America by educational reforms devised within a neoliberal vision, under the influence of international organizations. Anyway, although we realize that many steps have been taken in the way towards compulsory schooling.

Keywords: Compulsory Schooling. Brazil. Argentina. Federalism.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es analizar las políticas públicas que orientan la enseñanza obligatoria en contextos federales de Brasil y Argentina, basado en los requisitos legales de ambos países. Por lo tanto, el tema se trata en una perspectiva comparativa, utilizando la literatura que incluye autores como Araujo (2005, 2010, 2011a) Cury (2000, 2002a, 2002b 2007), Rivas (2004, 2007, 2009), Feldfeber (2009, 2011, 2014). Además, se llevó a cabo una investigación documental, que cubre las leyes de ambos países. En Brasil, se analizó la Ley de Directrices de educación y Base (LDB) 9394/1996 de; la Ley 11.114 / 2005; Ley 11.274 / 2006 y la Enmienda Constitucional. 59/2009. En relación con Argentina, se analizaron la Ley Federal no. 24.195 / 1993 y Ley Educación (LEN) 26.206 / 2006. El análisis hecho posible verificar, los dos países más avanzados en cuanto a la inscripción obligatoria en arreglo a la legislación, se extendió la educación obligatoria en Argentina para de 13 años y en Brasil desde hace 14 años. También se identificó que, si bien en su origen de estos Estados han sido entrenados en los entornos sociales, políticas y dispares económica, y que estos factores contribuyeron a la evidencia discrepancias educativas entre Brasil y Argentina en los años noventa, la que se observa actualmente una cierta similitud en el marco educativo estos países. Atribuimos esta homogeneización políticas educativas implementado en América Latina por las reformas educativas ideadas dentro de una visión neoliberal, bajo la influencia de las organizaciones internacionales. De todos modos, aunque nos damos cuenta de que muchos se han dado pasos en el camino hacia la enseñanza obligatoria, e incluso entonces, muchos otros todavía están es necesario.

Palabras clave: Enseñanza obligatoria. Brasil. Argentina. Federalismo.

LISTA DE SIGLAS

EC - Emenda Constitucional

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE - Índice de Desenvolvimento da Educação

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LEN - Lei Nacional de Educação da Argentina

LFE - Lei Federal de Educação da Argentina

Mercosul - Mercado Comum do Sul

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Pisa - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE - Plano Nacional de Educação

Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DISSERTAÇÕES E TESES CORRELATAS AO OBJETO DE PESQUISA.....	22
QUADRO 2 – DINÂMICA FEDERATIVA BRASILEIRA.....	65
QUADRO 3 – DINÂMICA FEDERATIVA ARGENTINA.....	66
QUADRO 4 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO A PARTIR DA LEI FEDERAL 24.195/1993	95
QUADRO 5 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL ARGENTINO A PARTIR DA LEI FEDERAL 26.206/1996.....	99

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: DO LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO NA ÁREA AOS ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS.....	21
2.1 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS FEDERATIVOS NA PERSPECTIVA COMPARADA: LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO NA ÁREA	21
2.2 ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS.....	27
2.2.1 Estado Federal	28
2.2.2 Escolarização obrigatória	32
3 ESTADOS FEDERAIS BRASILEIRO E ARGENTINO	39
3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO BRASIL	39
3.2 PROCESSO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	40
3.3 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA ARGENTINA	55
3.4 PROCESSO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DA FEDERAÇÃO ARGENTINA	56
3.5 CORRELAÇÃO ENTRE A FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS ESTADOS BRASILEIRO E ARGENTINO E SUAS POLÍTICAS DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA	63
4 CENÁRIO INTERNACIONAL E ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA	72
4.1 CONDIÇÕES E DETERMINANTES INTERNACIONAIS QUE INFLUENCIARAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA	72
5 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA: REALIDADES NACIONAIS DO BRASIL E DA ARGENTINA.....	81
5.1 PRESSUPOSTOS LEGAIS BRASILEIROS	81
5.2 PRESSUPOSTOS LEGAIS ARGENTINOS	93
5.3 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA: CONVERGÊNCIAS E DIFERENÇAS ENTRE BRASIL E ARGENTINA	101
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
7 REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo relatado nesta dissertação foi analisar as políticas públicas¹ que orientam a escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, com base nos pressupostos legais desses dois países. No Brasil, analisamos a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) 9.394/1996; a Lei 11.114/2005; a Lei 11.274/2006 e a Emenda Constitucional 59/2009. Em relação à Argentina, foram analisadas a Lei Federal de Educação (LFE) 24.195/1993 e a Lei de Educação Nacional (LEN) 26.206/2006. Assim, o tema da pesquisa versa sobre a obrigatoriedade da educação em contextos federativos sob a perspectiva comparada.

Enquanto no Brasil a educação obrigatória é estabelecida pela Constituição Federal, na Argentina, a escolarização obrigatória é regulada por uma lei infraconstitucional, ou seja, a LEN 26.206/2006, que regulamenta o exercício do direito de ensinar e aprender propalado pelo artigo 14 de sua Constituição.

Nos primeiros anos do século XXI, acentuou-se discussão sobre a educação obrigatória, principalmente, se pensarmos mais especificamente no âmbito da América Latina, que foi afetada pelas políticas educacionais instituídas, sobretudo a partir da década de 1990, em decorrência das reformas de Estado. Isso trouxe impactos para a educação em âmbito geral, principalmente em virtude das políticas neoliberais, que enfatizam a descentralização, desregulação e privatização (FELDFEBER, 2011).

Assim, como boa parte dessas reformas empreendidas a partir dos anos 1990 na América Latina não lograram êxito, empreendemos esse estudo na perspectiva de ampliar o debate e criar oportunidades de aproximação e reconhecimento das políticas públicas voltadas para a escolarização obrigatória

¹ Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que ou como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

nos países latino-americanos, em específico, no Brasil e na Argentina, a partir dos últimos anos do século XX e primeiros do século XXI.

Tanto o Brasil quanto a Argentina adotam o federalismo como forma de Estado e, nessa perspectiva, entendemos que esse tipo de organização impacta as políticas educacionais, principalmente no que se refere à garantia do direito à educação. Conforme afirma Araujo (2005, p. 77),

a questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população.

Os fatores que obstaculizam o desenvolvimento educacional de um país, entre outros, são resultados da forma como atua o poder público e da relação do governo central com os entes federados no quesito educação (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Nossas acepções sobre o direito à educação tomaram como referência reflexões sobre a escolarização obrigatória, como abordadas por Oliveira e Santana (2010, p. 9), que pressupõem “igualdade de condições de acesso, permanência e sucesso na escola. O princípio vale em geral, mas é imperativo quando se trata da escolarização obrigatória, o coração do direito à educação”.

Nesse sentido, a opção pelo estudo comparativo entre Brasil e Argentina considerou fatores que estão correlacionados e justificam a escolha do campo de pesquisa, ou seja, fatores que evidenciam características comuns entre os Estados e fatores que apresentam características dissonantes.

No que se refere aos fatores comuns, apontamos: a forma federativa de Estado; o fato de os dois países serem latino-americanos; a proximidade geográfica; a participação de ambos no Mercado Comum do Sul (Mercosul)²; a influência dos organismos multilaterais na execução de suas políticas públicas; a colonização europeia; a adesão ao Programa Internacional de Avaliação de

² O Tratado de Assunção, que oficializa a criação do Mercosul, foi assinado em 26 de março de 1991, pelos presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, considerados países-membros. Os países do Mercosul criaram o Setor Educacional do Mercosul, que tem como incumbência prioritária apresentar propostas necessárias à coordenação das políticas educativas entre os Estados- membros.

Estudantes (Pisa)³, desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como fatores dissonantes, apontamos a língua; trajetórias históricas; a forma de organização dos sistemas educacionais, entre outros.

A partir dos fatores enumerados acima, a investigação teve como cerne o processo da escolarização obrigatória nas políticas públicas orientadas para a ampliação do direito à educação, nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, considerando o caráter indissociável entre o direito à educação e as formas de organização do Estado.

Nessa perspectiva, a questão central sobre a qual nos debruçamos pode ser assim expressa: **como vem se delineando o processo da escolarização obrigatória nas políticas públicas nos Estados Federais do Brasil e da Argentina?**

Diante do exposto, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as políticas públicas que orientam o processo da escolarização obrigatória nos Estados Federais do Brasil e da Argentina. Para tanto, o percurso da pesquisa foi delineado a partir da definição dos objetivos específicos, que pretenderam: a) compreender o processo histórico de construção dos Estados Federais brasileiro e argentino; b) caracterizar a estrutura e organização do sistema educacional desses dois Estados; c) analisar as diferenças e similaridades propostas nas políticas públicas voltadas para a escolarização obrigatória nos Estados Federais do Brasil e da Argentina.

³ “O Pisa, sigla do *Programme for International Student Assessment*, que, no Brasil, foi traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, é um programa internacional de avaliação comparada, aplicado a estudantes [...] na faixa dos 15 anos, [...]. É desenvolvido e coordenado internacionalmente pela OCDE, havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O objetivo principal do Pisa é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação ministrada nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria da educação básica. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercerem o papel de cidadãos na sociedade contemporânea. As avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências –, havendo, a cada edição, maior ênfase em cada uma dessas áreas. Em 2000, o foco foi em Leitura; em 2003, em Matemática; e em 2006, em Ciências. O Pisa 2009 iniciou um novo ciclo do programa, com a ênfase novamente recaindo sobre o domínio de Leitura [...]” (BRASIL, acesso em: 16 set. 2015).

O interesse pelo tema voltado à análise das políticas públicas de educação, especialmente quanto à escolarização obrigatória, relaciona-se com a experiência profissional desta pesquisadora, seja no serviço público municipal, quando de sua atuação nos primeiros anos do ensino fundamental (etapa obrigatória), seja no serviço público federal, quando seu cotidiano de trabalho era constantemente alterado em função da implementação de diversos projetos que fazem parte da gama de ações inerentes às políticas públicas educacionais adotadas no Brasil.

Do ponto de vista das opções metodológicas, foi realizada pesquisa documental, que, segundo Ludke e Andre (1986, p. 38), “[...] busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse”.

Quanto aos procedimentos de investigação, foi utilizada a consulta bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2011, p. 50). Nessa perspectiva, no primeiro momento da consulta bibliográfica, foram selecionadas as produções científicas, priorizando trabalhos que, direta ou indiretamente, tratam das questões da educação obrigatória em contextos federativos sob a perspectiva comparada, para, em seguida, apresentar as pesquisas que enfatizam o tema especificamente no Brasil. A consulta bibliográfica também permitiu a compreensão sobre os elementos histórico-conceituais que fundamentam a pesquisa, o Estado federal e a escolarização obrigatória.

Na consulta documental foram seguidas as orientações dadas por Cellard (2008) sobre a avaliação preliminar dos documentos. Essa avaliação é a primeira parte da análise documental, que se compõe de cinco dimensões:

- o contexto – é de fundamental importância que se avalie o contexto histórico de criação do documento;
- o autor ou autores – identificação do ator ou atores, motivações e interesses envolvidos na elaboração do documento;
- a autenticidade e confiabilidade do texto – verificar a procedência do documento;

- a natureza do texto – a forma de estruturação de um texto é variável e depende do contexto em que é redigido. Segundo Cellard (2008, p. 302),

é o caso, entre outros, de documentos de natureza teológica, médica, ou jurídica, que são estruturados de forma diferente e só adquirem um sentido para o leitor em função de seu grau de iniciação no contexto particular de sua produção;

- os conceitos-chave e a lógica interna do texto – identificar em um texto os conceitos-chave, considerando sua importância e sentido, bem como sua lógica interna, reconhecendo os tópicos principais.

Para a análise dos dados, foi utilizada a abordagem do estudo comparado. Nesse sentido, partimos da premissa de que o ato de comparar é “[...] um dos [recursos] fundamentais nas atividades de conhecer [e *que*], para bem comparar, torna-se necessário analisar o que se pretenda conhecer, pois pela análise se multiplicam os aspectos dos confrontos possíveis” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 48).

Considerada a importância dos estudos comparados em educação, ressalta-se que

o princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo reconhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença (FRANCO, 2000, p. 200).

Historicamente, os estudos comparados passaram por momentos diferenciados. Em princípio, verificamos um período de reconhecimento de seu mérito, para, em seguida, paulatinamente perder a relevância. Entretanto, atualmente, o campo dos estudos comparados vem gradativamente se redefinindo em meio a uma pluralidade de perspectivas, superando a mera descrição e “[...] análise dos fatos para a análise do sentido histórico dos fatos”, segundo observa Nóvoa (2009, p. 33).

A relevância dos estudos comparados em educação, segundo Trojan (2009, p. 3), justifica-se pela sua possibilidade de

[...] constituir-se em instrumento fundamental para enriquecer os conhecimentos pedagógicos sobre temas educacionais, para avaliar

os impactos das políticas educacionais, para identificar, analisar e avaliar soluções adotadas para problemas em comum e evitar a repetição de erros já vivenciados por outros para, assim, identificar certas regularidades entre os sistemas educacionais, bem como problemas como evasão e repetência, formação inicial e continuada dos profissionais, nível de obrigatoriedade e universalização, financiamento e recursos investidos. E, sobretudo, conhecer melhor o próprio sistema.

Permanece, ainda hoje, a necessidade, no âmbito latino-americano, de se desenvolver trabalhos que abordem as divergências e similitudes regionais, bem como suas singularidades e confluências com o contexto mundial. Krawczyk (2013, p. 201) reitera esse argumento ao afirmar que

a pesquisa comparada se fortalece nos momentos de reconfiguração das relações internacionais. É assim que, a partir dos anos noventa do século XX, vamos observar que a pesquisa comparada em educação toma um novo fôlego na América Latina.

De acordo com Carvalho (2014, p. 129),

na atualidade, as discussões sobre Educação Comparada expressam as mudanças inerentes ao processo de globalização, as quais se caracterizam pelo enfraquecimento dos Estados-nação, pela tendência à interdependência econômica, pela alteração das relações entre os Estados nacionais, pela intensificação das migrações, pelo surgimento de novas formas de cultura nos diferentes países etc.

Com o intuito de compreender e interpretar a configuração das políticas que orientam a escolarização obrigatória nos Estados Federais brasileiro e argentino, também utilizamos como estratégia o método histórico, que oportunizou a percepção das diferenças entre os países investigados a partir de

[...] processos históricos mais amplos (compreender a história como processo), e reconstruí-las como parte de uma determinada realidade que é sempre complexa, aberta às transformações sob a ação dos sujeitos sociais (utilizar a história como método) (FRANCO, 2000, p. 199).

Ainda de acordo com a perspectiva apontada por Franco (2000, p. 223),

essas questões remetem à perspectiva da história social ou da sociologia histórica, onde [sic] história e sociologia buscam beneficiar-se de conceitos e instrumentos metodológicos, entre os quais o método comparativo. No entanto, há que se distinguir o comparativismo que homogeneiza os fenômenos sociais, transformando-os em quantidades, e o método comparativo, que tem a história como base e preserva a especificidade local e temporal dos

mesmos fenômenos e visualiza-os nas relações que estabelecem com outros fenômenos, sob a ação de sujeitos individuais e coletivos.

Diante do exposto, parece clara a importância de se considerar o contexto histórico, em que pese os limites de um estudo comparado, sobretudo pelo fato de países distintos apresentarem processos históricos desiguais. Em decorrência das disparidades internas, a comparação é admissível na configuração de um mundo globalizado.

Os dados foram categorizados em três dimensões de análise, cada uma composta por duas subcategorias complementares:

- dimensão 1 – teve seu enfoque em duas categorias: **Estado Federal brasileiro** e **Estado Federal argentino**, tendo como indicadores uma breve contextualização do processo histórico da formação desses Estados e a obrigatoriedade da educação nesse processo;
- dimensão 2 – focalizou as **tendências internacionais** e a **escolarização obrigatória**, bem como as relações da influência internacional na escolarização obrigatória nos cenários brasileiro e argentino.
- dimensão 3 – faz parte da finalização deste trabalho e está ligada diretamente com o problema de pesquisa, centrando-se nas categorias **cenário nacional brasileiro** e **cenário nacional argentino**, especificamente nas leis que normatizam a **escolarização obrigatória**.

Quanto à organização, esta dissertação compõe-se de seis capítulos. No Capítulo 2, apresentamos a produção acadêmica, priorizando trabalhos que tratam da escolarização obrigatória em contextos federativos, a partir da análise das legislações, sob a perspectiva comparada, bem como explanamos os elementos histórico-conceituais que fundamentam a pesquisa aqui relatada.

No Capítulo 3, caracterizamos os Estados Federais brasileiro e argentino, e apresentamos uma breve contextualização do processo histórico da formação de cada um.

No Capítulo 4, traçamos um panorama das condições e determinantes, no plano internacional, que influenciaram as políticas públicas que orientam a obrigatoriedade da educação em nível nacional no Brasil e na Argentina.

No Capítulo 5, apresentamos a análise das políticas públicas que orientam a educação obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, com base em seus respectivos pressupostos legais, ressaltando fatores que se assemelham e se diferenciam nos dois países.

Por fim, as considerações finais, explanadas no Capítulo 6, resgatam as ideias principais da dissertação e apresentam reflexões sobre os desafios e perspectivas da escolarização obrigatória nos dois países analisados neste estudo.

2 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: DO LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO NA ÁREA AOS ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS

Tanto o direito à educação quanto a obrigatoriedade escolar são questões recorrentes no debate do campo educacional. Dada a importância de tais temas, porém, faz-se necessário retomar a reflexão sobre o processo da escolarização obrigatória no Brasil e na Argentina. Nessa perspectiva, Horta (1998, p. 10) afirma que o “direito à educação e obrigatoriedade escolar, embora não tenham surgido de forma concomitante no processo histórico, estão historicamente relacionados”.

Dessa forma, no primeiro momento da consulta bibliográfica para dar sustentação a esta pesquisa, selecionamos as produções científicas priorizando trabalhos que, direta ou indiretamente, tratam da escolarização obrigatória em contextos federativos, a partir da análise das legislações, sob a perspectiva comparada, para, em seguida, apresentarmos as pesquisas que enfatizam o tema especificamente no Brasil. Posteriormente, explanamos os elementos histórico-conceituais que fundamentam a pesquisa.

2.1 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA EM CONTEXTOS FEDERATIVOS NA PERSPECTIVA COMPARADA: LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO NA ÁREA

Na busca empreendida no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, foram encontradas algumas produções abordando especificamente o tema em foco, ou seja trabalhos realizados em perspectiva comparada, que enfocam as legislações pertinentes à escolarização obrigatória em contextos federativos. Os descritores utilizados foram “educação obrigatória”, “direito à educação”, “federalismo”, “Brasil”, “Argentina” e “análise comparada”, inicialmente pesquisados de maneira isolada e, depois, em conjunto, para melhor refinamento da pesquisa. No Quadro 1, a seguir, estão listadas as teses e dissertações selecionadas.

QUADRO 1 – DISSERTAÇÕES E TESES CORRELATAS AO OBJETO DE PESQUISA

TÍTULO	AUTOR	PUBLICAÇÃO
Um olhar crítico acerca da influência das políticas públicas nas reformas educacionais a partir dos anos noventa: em foco a repercussão na ampliação da escolarização no Brasil e na Argentina	AITA, Sonia Marli Righi	Santa Maria, Universidade Federal de Santa Maria, 2009
Estudo comparativo das políticas nacionais de formação de professores da educação infantil no Brasil e na Argentina (1990-2010)	BREJO, Janayna Alves	Campinas, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2012
A política educacional brasileira recente: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória	BRITO, Vilma Miranda de	Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2012
Estado Federal e igualdade na educação básica pública	CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros	São Paulo, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2013
Direito social à educação escolar obrigatória: os limites da (não?) efetividade	SOUZA JÚNIOR, Edson José de	Goiânia, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2011
Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do Pisa 2000	PEREIRA, Gisele Adriana Maciel	Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011

Iniciamos o processo de leitura pela dissertação de Sonia Marli Righi Aita, defendida em 2009 na Universidade Federal de Santa Maria, sob o título “Um olhar crítico acerca da influência das políticas públicas nas reformas educacionais a partir dos anos noventa: em foco a repercussão na ampliação da escolarização no Brasil e na Argentina”. A pesquisa objetivou analisar, comparativamente, a partir das legislações educacionais dos dois países, os desafios e perspectivas que a ampliação da etapa escolar obrigatória pode acarretar na melhoria do processo ensino-aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras e nas escolas provinciais argentinas, levando em conta os contextos

social, histórico, cultural e político, sob a ótica dos professores. Como método, a autora adotou o estudo comparado, a partir da perspectiva fenomenológica. As considerações finais apontam que a ampliação da escolarização foi implementada legalmente, mas, no que diz respeito à qualidade, não alcançou os objetivos, em função de as práticas cotidianas permanecerem pautadas em concepções tradicionais, sem a devida formação voltada para o trabalho democrático e participativo (AITA, 2009).

A tese de doutoramento defendida por Janayna Alves Brejo em 2012, na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob o título “Estudo comparativo das políticas nacionais de formação de professores da educação infantil no Brasil e na Argentina (1990-2010)”, apresenta como objeto de estudo as políticas nacionais de formação inicial e continuada implementadas nos dois países para professores da educação infantil, bem como analisa, de maneira comparada, o discurso oficial contido nessas políticas, no intuito de compreender sua elaboração e aplicação. Na investigação, a autora atesta que os percursos empreendidos por Brasil e Argentina na formulação e implementação de políticas de formação de professores retratam itinerários díspares no que concerne a seus determinantes, bem como às consequências que tais políticas acarretaram (BREJO, 2012).

Em sua tese de doutoramento, defendida em 2012, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob o título “A política educacional brasileira recente: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória”, Vilma Miranda de Brito analisa o processo de ampliação da educação obrigatória na política educacional brasileira nos primeiros anos do século XXI, com o intuito de desvelar os desafios à sua efetivação e garantia de universalização com qualidade. Por meio de pesquisas bibliográfica e documental, no primeiro momento, a autora analisou a implantação da ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos no Mato Grosso do Sul, para, a partir disso, estudar os resultados desse processo nesse Estado. A pesquisadora ainda considerou as modificações ensejadas pela Emenda Constitucional (EC) 59/2009, que envolveu toda a educação básica, analisando como a União vem

se saindo no enfrentamento dos desafios advindos da implementação do acesso universal à educação obrigatória com qualidade, que deve ocorrer progressivamente até 2016. O estudo partiu do pressuposto de que a conquista do direito à educação tem uma relação direta com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil.

A pesquisadora constata que a ampliação da escolaridade carece de um planejamento político educacional que vá além da oportunidade de acesso, proporcionando também as oportunidades de permanência e sucesso escolar para todos os sujeitos envolvidos, com garantia de um padrão de qualidade. Ainda, indica a ampliação da escolaridade obrigatória como um progresso no cenário educacional brasileiro, ressaltando, porém, que sua efetividade se sustenta a partir da definição do regime de colaboração entre os entes federados (BRITO, 2012).

Lara Barbosa Quadros Côrtes, em sua tese de doutoramento, defendida em 2013 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sob o título “Estado Federal e igualdade na educação básica pública”, aborda o federalismo cooperativo brasileiro na promoção do direito à educação básica pública em condições de igualdade entre os entes federativos, em perspectiva comparada com o federalismo educacional mexicano, com o objetivo de analisar os contornos normativos específicos dos Estados Federais do Brasil e do México.

O estudo revelou que os dois países protegem de maneira diferente o direito à educação: quanto à questão das desigualdades geográficas, ambos atentam-se às peculiaridades; dividem de maneira específica as competências legislativas e materiais; em matéria de educação básica pública, porém, apresentam diferentes configurações entre seus entes federativos, principalmente no que toca questões relativas à compensação e colaboração (CÔRTEZ, 2013).

A tese intitulada “Direito social à educação escolar obrigatória: os limites da (não?) efetividade”, defendida por Edson José de Souza Júnior em 2011, na Pontifícia Universidade Católica de Goiás, aborda o tema da efetividade do

direito social à educação escolar obrigatória. O autor investiga a presença ou os silenciamentos das correlações entre as desigualdades sociais e educativas como estruturantes das desigualdades escolares, especialmente no que diz respeito aos limites da (não?) da efetividade do direito social à educação escolar obrigatória em Goiânia (GO). Para tanto, foi realizado estudo analítico-qualitativo, perpassando os campos da educação, do direito e das políticas educacionais públicas. Alguns fatores levaram o pesquisador a concluir que, apesar de o direito social à educação escolar obrigatória ser reconhecido na legislação nacional, vigora o entendimento de que essa é uma luta contínua e que não basta a amostragem das altas taxas de matrícula realizadas pelo Ministério da Educação, pois há de se dar um passo à frente na obtenção da qualidade, pautada na certificação, para uma qualidade referenciada na formação humana, cidadã e autônoma (SOUZA JÚNIOR, 2011).

“Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do Pisa 2000” é a tese de doutoramento defendida em 2011 por Gisele Adriana Maciel Pereira, na Universidade Federal do Paraná, a qual apresenta estudo comparado entre as reformas educacionais no Brasil e na Argentina na década de 1990, analisando as legislações produzidas nesse período, a partir do Pisa. A pesquisa objetivou analisar em que medida a adesão dos dois países ao Pisa tem relação com as reformas educacionais que os afetaram na última década do século XX. Nas suas considerações finais, a autora ressalta que, apesar de as categorias de análise eleitas no estudo terem conexão com os resultados do Pisa 2000, não é possível afirmar que houve influência no desempenho dos alunos. Percebeu-se que as especificidades dos alunos e da escola mostraram ser as condições mais importantes na obtenção dos resultados e que, no país, as discrepâncias são maiores no interior das escolas do que entre uma instituição e outra (PEREIRA, 2011).

Das pesquisas caracterizadas acima, todas relacionadas ao tema escolarização obrigatória em contextos federativos, duas apresentam em seu desenvolvimento análise da legislação em âmbito nacional, articulada a aspectos de implantação de políticas de escolarização obrigatória em unidades da federação brasileira. A pesquisa de Brito (2012) delimitou como campo

empírico o estado de Mato Grosso do Sul e, embora seu objeto seja coincidente com o da pesquisa aqui relatada, nesta, partimos de uma perspectiva de análise diferente do que propôs a autora, pois referendamos o estudo das políticas públicas na obrigatoriedade da educação nos Estados Federais do Brasil e da Argentina. Já a investigação de Souza (2011), embora seja fundamentada nas legislações educacionais do Brasil e aborde questões atinentes à obrigatoriedade da educação, tem seu foco na obrigatoriedade do ensino fundamental no município de Goiânia. Nossa pesquisa também se baseia nas legislações educacionais brasileiras, mas, diferentemente dessas duas investigações, apresenta estudo comparativo das normativas entre o Brasil e a Argentina, o que amplia a discussão do tema para o âmbito da América Latina.

Também foram encontrados quatro estudos realizados em perspectiva comparada entre países federais, que partiram da análise da legislação dessa mesma temática, embora com enfoques e perspectivas teóricas diferentes da análise empreendida na pesquisa aqui relatada, que evidencia a escolarização obrigatória. A pesquisa de Brejo (2012), apesar de se fundamentar nas legislações educacionais brasileira e argentina, enfoca, especificamente, as políticas nacionais de formação de professores da educação infantil. Embora a pesquisa de Pereira (2011) aborde questões federativas e legislações educacionais brasileira e argentina, sua ênfase está posta nas reformas educativas da década de 1990.

Entre as pesquisas mencionadas, apenas duas abordaram a escolarização obrigatória como tema principal, tendo, portanto, aspectos análogos aos do estudo aqui apresentado. Porém, a pesquisa de Côrtes (2013) realizou a comparação em relação a outro país federal da América Latina, o México, e, apesar de ter pressupostos e referenciais semelhantes aos da nossa investigação, seu foco principal foi a promoção do direito à educação básica pública em condições de igualdade entre os entes federativos, ou seja, a pesquisa se difere da nossa quanto à especificidade do objeto e ao país alvo de comparação. Já o estudo de Aita (2009), apesar de apresentar tema coincidente e também se pautar nas legislações educacionais de Brasil e

Argentina, diverge da pesquisa aqui relatada, pois apresentamos pressupostos diferentes para discutir a escolarização obrigatória, o que traz novos encaminhamentos e outras possibilidades de analogia.

Ao propor-se a analisar as políticas públicas para escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, esta pesquisa busca trazer para o debate a escolarização obrigatória, associando-a às questões federativas, pois entendemos que a forma de organização do Estado impacta nas políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação. Essa articulação entre as questões relacionadas à educação, tendo o federalismo como pano de fundo, é o que diferencia este estudo das pesquisas selecionadas.

Dessa forma, pretendemos contribuir com o estudo da escolarização obrigatória nos contextos federativos brasileiro e argentino, por meio da análise de três dimensões, cada uma composta por duas subcategorias complementares, a saber: Estado Federal brasileiro x Estado Federal argentino; tendências internacionais: escolarização obrigatória; cenários nacionais Brasil e Argentina: escolarização obrigatória. Nessa perspectiva, passamos a elucidar os elementos histórico-conceituais que fundamentaram esta pesquisa.

2.2 ELEMENTOS HISTÓRICO-CONCEITUAIS

As políticas educacionais são influenciadas por uma gama variada de questões. Na análise empreendida a respeito das políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nos Estados Federais do Brasil e da Argentina, optamos por evidenciar os fatores que relacionam os estudos sobre a escolarização obrigatória, que é o centro do direito à educação, com o processo histórico de construção de ambos os países, bem como com as teorias que ancoram a caracterização do Estado. Isso porque entendemos que sua forma de organização impacta as políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação. Conforme Abrúcio (2010, p. 39),

vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras. Alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco estudados. Esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país.

Abrucio (2010) afirma que, no Brasil, há poucos estudos que relacionam federação e educação. Entre os que se sobressaem, destacam-se os trabalhos de Cury (2008), Werle (2006), Oliveira (1997) e o que, ao nosso ver, tem maior grau de completude, por tratar-se de um trabalho que abordou a relação entre federação e educação numa perspectiva histórica e conceitual, que é a tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araujo (2005).

Na Argentina, a situação não é diferente, conforme afirma Rivas (2009, p. 8):

la cuestión del federalismo ha sido escasamente abordada por la investigación y los debates académicos en Argentina, pese a ser su característica política fundacional. En el ámbito de las ciencias de la educación, el fenómeno se repite. Los abordajes del federalismo educativo como objeto de estudio en sí mismo son escasos.

Portanto, a pesquisa aqui relatada, ao abordar o federalismo e relacioná-lo à educação nos contextos federativos brasileiro e argentino, tem a intenção de entender em que medida as dinâmicas federativas influenciam, especificamente as políticas públicas voltadas para a escolarização obrigatória, e, dessa forma, trazer novas perspectivas de análise para esse tema ainda pouco discutido.

Para uma melhor compreensão, dividimos este tópico em duas partes. A primeira trata brevemente de alguns elementos conceituais de Estado federal, enquanto a segunda aborda a escolarização obrigatória, sendo que ambas são consideradas essenciais para o desenvolvimento do tema deste trabalho.

2.2.1 Estado Federal

A conceituação de Estado Federal que utilizamos neste trabalho segue a vertente teórica apresentada no projeto de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”⁴, desenvolvido na linha de pesquisa “História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais” do Programa de Pós-graduação em

⁴ Trata-se de um projeto-base, que, conforme Resolução Cepe/Ufes 21/2013, são aqueles que definem a atuação do pesquisador em seu grupo de pesquisa, sem vigência definida, podendo estar vinculados às atividades do pesquisador junto a um programa de pós-graduação, incluindo a formação de estudantes de doutorado, mestrado e de iniciação científica. O registro deste Projeto-base na PRPPG/UFES foi feito sob o número 6721/201. Diretório: Grupo de pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais, disponível no endereço <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9974772407621162>.

Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, coordenado pela Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo, o qual integramos.

Nessa perspectiva, adotamos as correntes teóricas que abordam a classificação do Estado em duas formas básicas: a simples (Estado unitário) e a composta (Estado federal). Pode variar a maneira como o Estado unitário se apresenta, podendo ser altamente centralizado, admissível somente em países pequenos, ou de forma mais intrincada, em que se divide internamente, com municípios, comunas, entre outras instituições, que podem ter distintas formas de descentralização. Apesar da divisão, o Estado unitário apresenta sempre um componente comum: um órgão central condensa o poder de decisão, que, de maneira idêntica, amplia sua ação por todo o território e diretamente dos órgãos centrais originam-se todas as autoridades (AZAMBUJA, 2008).

A forma composta é representada pelo federalismo, ou seja, forma de Estado caracterizada pelo pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas, com unidades subnacionais dotadas de autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, enquanto o poder central tem a finalidade de fazer valer interesses de cunho nacional. A capacidade de auto-organização e autogoverno, dentro dos limites fixados na Constituição, são atributos primordiais do regime federativo (ARAUJO, 2005).

Existe diferenciação conceitual entre federalismo e federação. Numa convergência de significados, o termo “federação” deriva de *foederatio*, de *foederare*, que quer dizer pacto, aliança (SILVA, 1993); por sua vez, o termo federalismo, que etimologicamente origina-se do latim, “[...] tem significado de *foedus*, remontando à sua raiz *bheid*, que exprime tratado de aliança, pacto, convenção” (ROCHA, 1997, p. 196). Dessa forma, os termos têm como significado “[...] se fiar, confiar-se, acreditar [...]” (CURY, 2007, p. 114).

Mesmo tendo sentido etimológico idêntico, federalismo e federação são termos distintos. Em uma primeira instância, o termo federalismo correlaciona-se às ideias, aos valores e às concepções do mundo que revelam um pensamento que concebe a diversidade na unidade. Federação é uma configuração tangível

do federalismo, que, sob pilares constitucionais austeros, integra as unidades autônomas para compor um governo central (BARACHO, 1996).

Nessa mesma direção, Souza (2008, p. 34) sintetiza que

[...] a federação é uma forma organizacional específica, que inclui instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível [...] o federalismo é ideologia política, no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos.

O Estado Federal moderno surgiu por ocasião da união das 13 colônias americanas, que em 1787⁵ se uniram em um só país, depois de terem declarado independência em relação à Coroa Inglesa, em 1776, dando origem à elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), com o objetivo de se fortalecerem (ALMEIDA, 2007; DALLARI, 2010). Um novo Estado soberano foi formado. Nele, as unidades subnacionais preservaram a autonomia política, sempre reportando-se à Constituição Federal.

Entre as federações fundadas no século XIX sob influência da federação dos EUA, incluem-se a brasileira e a argentina. A federação argentina teve início na unificação de Estados preexistentes, como ocorreu nos Estados Unidos, processo denominado federalismo por agregação (ALMEIDA, 2007). No Brasil, o processo aconteceu ao contrário, ou seja, do Estado unitário passou-se à descentralização (SOUZA, 2005), ao que se chama federalismo por segregação (ALMEIDA, 2007).

O federalismo surge de diferentes formas nos países, bem como são distintas as federações existentes no mundo. Assim, tanto o Estado federal quanto o Estado unitário podem apresentar variadas formas:

cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotiv*, que também pode expressar-se de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico (SOUZA, 2001, p. 10).

⁵ Em 1787, foi convocada a Convenção da Filadélfia, com o propósito de rever os artigos aprovados no Congresso Continental em 1777 (usualmente conhecidos como “Artigos da Confederação”).

Em síntese, pode-se dizer que o Estado Federal e sua organização político-territorial tem relação direta com o processo de construção histórica de cada país. Apesar da variação e complexidade de seus possíveis modelos, o Estado federal apresenta-se basicamente em três matrizes clássicas: a dual, a centralizada e a cooperativa.

O federalismo dual, de acordo com Almeida (1995, p. 40), “[...] é aquele em que o Governo Geral e o Estado constituem soberanias distintas e separadas”. Essa perspectiva compreende o modelo originário de federação dos EUA e a autoridade delimitada é um aspecto comum dos governos federal e estadual. Em decorrência desse dualismo, é inexistente a cooperação entre os entes federados, além de gerar rivalidades e, ainda, muita competitividade (SHWARTZ, 1984).

No federalismo centralizado, como acontece na Venezuela, Áustria e Índia, o governo central conta com os entes federativos, como se fossem agentes administrativos (MAGALHÃES, 2000). O governo federal, em virtude do seu predomínio e capacidade de interferência nas unidades subnacionais, conquista destaque em relação às decisões e à concentração dos recursos, o que causa modificação nos governos estaduais e locais, que passam a agir como se fossem agentes administrativos do governo federal (ALMEIDA, 1995).

Já o federalismo cooperativo se contrapõe aos federalismos dual e centralizado, uma vez que os entes são dotados de competências horizontais (as comuns e as concorrentes)⁶ que os vinculam a atuar em conjunto, na finalidade de atingirem objetivos comuns. Isso não significa que há isenção de competitividade entre os entes federados. Porém, eles apresentam competências que caracterizam a cooperação, dada a necessidade de atuação conjunta (CASSINI, 2011).

⁶ No que se refere às competências comuns, União, Estados e municípios partilham funções e prestação de serviços nos setores da saúde, saneamento, educação, cultura e meio-ambiente. Quanto às competências concorrentes, essas se constituem em compartilhamento de capacidades políticas legislativas entre os entes federados, permitindo que todos possam exercer a possibilidade de legislar sobre os mesmos temas nos âmbitos de seus interesses prevalentes (DRIGO, 2013).

Foi por ocasião da promulgação da Constituição alemã de 1919, que, em virtude da ascensão dos direitos sociais e da necessidade de se concretizá-los, fez-se indispensável a reorganização do modelo de repartição de competências vigentes à época. Por meio dessa matriz do federalismo, aparece a gama de competências horizontais, atrelando os entes a agir em conjunto, intentando a

[...] busca de um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2007, p. 115).

Ou seja, no federalismo cooperativo, a execução dos serviços administrativos pode ser compartilhada entre as unidades da federação, conforme previsto na forma de distribuição de competências. Portanto, a configuração das relações intergovernamentais entre o governo central e as unidades subnacionais que caracteriza a atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, segundo um perfil centralizador, não-centralizador ou descentralizador, está relacionada à definição das competências (ARAUJO, 2005).

Quanto a essa questão, Araujo (2005, p. 80) assinala que

o equilíbrio federativo na distribuição de competências e recursos tem sido o dilema das 16 federações existentes no mundo. No Brasil, os dilemas da organização federativa surgem simultaneamente com a própria ideia de Estado, de forma que a história do Estado brasileiro está associada à história da ideia de federação. Com efeito, os movimentos pendulares de centralização e de descentralização político-administrativa traduzem-se na metáfora de “sístole e diástole” da ideia de federação no País. A esse movimento pendular do federalismo corresponde a definição de políticas públicas, entre elas as políticas educacionais.

Partindo dessa concepção, a forma de organização do Estado – que, no caso em estudo, é o federalismo – tem relação direta com a definição das políticas públicas e, assim, incide diretamente na constituição do direito à educação, mais especificamente, na escolarização obrigatória, assunto da próxima seção.

2.2.2 Escolarização obrigatória

Apesar de estarmos no século XXI, refletir sobre a escolarização obrigatória, o centro do direito à educação, e a responsabilidade estatal pela garantia desse

direito é um desafio que ainda se impõe. Conforme argumenta Sacristán (2001, p. 13),

parece-nos necessário dar maior destaque ao óbvio, porque, certamente, seus significados estão um tanto desvanecidos na sociedade e também entre os professores. [...] porque foram perdidas as referências que deram origem à sua existência e às formas que adquiriram.

Restaurar o sentido da educação é imprescindível, pois, apesar de ter sido uma das grandes conquistas do homem moderno, ainda hoje é uma das muitas promessas não realizadas em plenitude. Para tanto, é necessário estabelecer uma concepção do direito à educação, numa perspectiva de ser sinônimo de escola de qualidade para todos (SACRISTÁN, 2001).

As mudanças sociais que impulsionaram a demanda por educação são complexas e interdependentes. Hobsbawm (1995) faz uma análise ampla e profunda, em que pontua quatro dessas principais mudanças: a) o aniquilamento do campesinato, que rompe definitivamente com o mundo do passado; b) o vertiginoso aumento dos postos de trabalho que requisitavam educação secundária e superior e a ambição dos governos em universalizar a educação primária; c) a transformação dos contornos do proletariado, que antes estavam definidos e passaram a apresentar-se como voláteis; finalmente, d) a inserção das mulheres no mercado de trabalho.

Sacristán (2001, p. 13) realiza uma análise mais específica ao tratar da universalização do ensino obrigatório, quando enfatiza algumas mudanças sociais protagonistas nesse processo.

As mudanças sociais que estão por trás da universalização do ensino obrigatório fizeram das escolas espaços semelhantes ao ambiente familiar para o cuidado da infância e da juventude. A industrialização, o desenvolvimento do comércio e a concentração da população nas cidades deslocaram o trabalho para fora do meio familiar, tal como vinha acontecendo com o artesão ou com o pequeno agricultor. Consequência disso é o fato de a família trabalhadora ter ficado sem tempo nem capacidade material para custodiar as crianças. A incorporação da mulher ao mundo do trabalho fora de casa, em sociedades com famílias nucleares reduzidas a pais e filhos, tornou necessárias instituições que cuidassem para a atenção dos filhos, enquanto os pais não pudessem fazê-lo.

É importante ressaltar que, da análise desses dois autores, emergem fatores históricos que concorreram para a inserção da educação e a busca por sua universalização em um cenário mundial marcado pela transitoriedade. Entre esses aspectos, destacamos o processo de industrialização; o aumento da população urbana; o incremento do comércio e a inclusão da mulher no mercado de trabalho. Dessa forma, a análise do entrelaçamento dessas condições históricas, sociais e culturais compõe as bases referenciais para o entendimento da questão.

Com efeito, as contribuições do sociólogo T. H. Marshall, na célebre obra “Cidadania, classe social e status”, também são extremamente relevantes para o estudo aqui relatado, à medida que sua obra enfatiza a relação entre educação e cidadania.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado (MARSHALL, 1967, p. 73).

Essa inversão que o autor propõe, de que o que deveria ser considerado é o direito do cidadão adulto ter sido educado, nos faz refletir sobre a escolarização obrigatória de um ponto de vista diferente. Desse modo, a educação é alçada a um patamar de importância incomensurável, ainda mais se considerarmos a afirmação de Marshall (1967, p. 73) de que “[...] a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil [...]” e, portanto, um passaporte para a liberdade de exercer os outros direitos.

Assim, é imprescindível que a educação na vida adulta esteja em processo, pois, do contrário, além de o cidadão, enquanto criança, ter sido furtado pelo Estado e por seus responsáveis, que tinham a obrigação de prover seu direito à educação, estaria, ainda, sob o risco de alijar-se de seus outros direitos na vida adulta. Dessa mesma via de raciocínio advém a afirmação de Horta (1998, p. 10) de que “[...] a inclusão do direito à educação entre os direitos sociais se

apresenta ao mesmo tempo como uma conquista e uma concessão, um direito e uma obrigação”.

Podemos, então, considerar que a educação impacta uma série de fatores que são interligados, como a política, a sociedade, o indivíduo, entre outros, e cada um deles é afetado de maneira diversa. Diante dessa abrangência, a educação foi avaliada sob a ótica dos diferentes atores sociais envolvidos, ora como a fusão dos direitos elencados por Marshall (1967) – o civil, o político e os sociais –, ora como integrante de cada um deles (CURY, 2002a).

Embora sua importância fosse reconhecida como fundamental, a educação inseriu-se tardiamente no rol dos direitos humanos, por meio de um processo vagaroso, ambíguo e contraditório. Destarte, o conceito de educação como direito de todos e dever do Estado foi concebido apenas no período moderno, ocasionado por fatores como o surgimento do Estado nacional e da burguesia, entre outros (HORTA, 1998).

Diante desse contexto, percebe-se que a reflexão sobre como a educação se insere no cenário mundial e sobre a busca por sua universalização é perpassada pelos desafios apontados pelos autores referenciados neste texto, como Sacristán (2001), Horta (1998), Cury (2002a, 2002b, 2008, 2010), entre outros. Em essência, o debate dos aspectos históricos apresenta como recorrente a importância crucial da educação para a sociedade. Dessa forma, não é sem razão a exortação de Miranda (1933, p. 6): “[...] deem tudo o mais, e não deem, com igualdade, a escola para todos, e não deram nada, a ausência de direitos voltará”.

Nessa direção, considerando a escolarização obrigatória como o cerne do direito à educação, é relevante destacarmos o conceito de direito à educação, que é de intrincada definição, em virtude da amplitude das possíveis interações com as diversas áreas do conhecimento, sendo, portanto, passível de conceituação a partir de diferentes perspectivas. Conforme as afirmações de Joaquim (2013, p. 13),

observamos que o direito à educação é um tema interdisciplinar que penetra nos diferentes ramos do direito e do conhecimento em geral. Ele está presente no direito constitucional, direito internacional,

direito da criança e do adolescente, direito civil, direito ambiental, direito dos portadores de deficiência, direito digital. Presente também na pedagogia, filosofia, sociologia, ética, moral, religião, história etc. Além, disso, todos que atuam na área educacional percebem que a educação é uma área que deve ser cultivada e protegida pelo Direito. Justifica-se, então, o estudo sobre as relações entre a educação e o direito.

Em que pese as várias possibilidades de conceituação do direito à educação, nesta pesquisa, por tratarmos especificamente da escolarização obrigatória, optamos por destacar o conceito erigido por Araujo (2005, p. 74):

o direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar da escolarização, que varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las. Nesse sentido é imprescindível a presença do Estado e de instituições que materializem esse direito.

Coadunando com Araújo (2005), Oliveira (2007, p. 15), por sua vez, define que “o direito à educação consiste na compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país”. Nesse sentido, de acordo com Horta (1998, p. 11), no Brasil, “só muito recentemente, ao direito à educação, por parte do indivíduo, correspondeu a obrigatoriedade de oferecer educação, por parte do Estado”. Dessa forma, destacamos que somente a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 é que o direito à educação passou a integrar o conjunto dos direitos sociais, sendo que até então ela era percebida mais sob a ótica da necessidade, no sentido de trazer avanços para a sociedade, do que rigorosamente como um direito.

Ressaltamos ainda que, apesar dessa nova configuração engendrada pela CF/1988, que elevou a educação à categoria de direito público, o direito público subjetivo, obrigatório e gratuito ficou restrito ao âmbito do ensino obrigatório. A possibilidade de o direito à educação passar a ter caráter de direito público subjetivo é uma perspectiva aventada por Miranda desde 1933, em seu livro “O direito à educação”:

à simetrização humana operada pela abolição da escravatura deve suceder a simetrização pela escola de todos e ao alcance de todos. Tal o princípio jurídico; ao direito público subjetivo que daí nasce chama-se direito à educação (MIRANDA, 1933, p. 10).

Ainda sob a perspectiva de Miranda (1933, p. 23),

vimos que o movimento do Estado para educar a população cria situação jurídica objetiva, e não direito público subjetivo. Quando os nossos professores recusam a matrícula a centenas de milhares de crianças que se apresentam, dão o exemplo de Estado em que a escola pública não é direito público subjetivo, e, sim, ato administrativo, falível, do Estado. Ora, o que hoje se requer é o Estado com tal dever, implícito no seu fim revolucionário (Rússia) ou que consagre o direito hegeliano à educação, direito público subjetivo (Alemanha, Áustria etc.). A solução que é urgente para o Brasil põe-se entre as duas tendências: o direito à educação direito público subjetivo e fim preciso do Estado; a ação do indivíduo contra o Estado e o plano de educação como essencial à existência do Estado, em cujo fim único está incluída a função única de educar.

Então, podemos apreender que direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir do Estado, direta e prontamente, o cumprimento de um dever e de uma obrigação (CURY, 2002b). Sendo assim, é um direito que traz para os cidadãos um instrumento de exigibilidade, ou seja, pode ser conquistado judicialmente.

Entretanto, há de se considerar as conjunturas histórica, social e cultural, que desenham uma diversidade múltipla de fatores, que influenciam a concretude do direito social à educação, como assevera Cury (2002a, p. 258):

mesmo com declarações e inscrição em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países que sofreram a colonização. As consequências da colonização e escravatura, associadas às múltiplas formas de não-acesso à propriedade da terra, a ausência de um sistema contratual de mercado e uma fraca intervenção do Estado no sistema de estratificação social. A persistência desta situação de base continua a produzir pessoas ou que estão “fora do contrato” ou que não estão tendo oportunidade de ter acesso a postos de trabalho e bens sociais mínimos. Isso explica o enorme número de pessoas que sequer [sic] possui educação primária, sendo ainda grande o número de pessoas que possui poucos anos de escolaridade. A pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da distribuição da renda e da riqueza. Para os tempos contemporâneos, em que vai se constituindo a chamada ‘sociedade do conhecimento’, a distância entre pobres e ricos aumenta também por causa do acesso aos conhecimentos disponíveis e às novas formas de linguagem, que necessitam de uma socialização própria. Essa distância também tem aumentado a distância entre países ricos e países pobres, no momento em que o conhecimento tem se constituído em mais-valia intelectual e base para o desenvolvimento autossustentado dos países. Isso não quer dizer que se deve diminuir a importância da declaração de direitos. Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo.

Nesse sentido, realizamos um estudo em perspectiva comparada entre dois países latino-americanos: Brasil e Argentina, pois foram colonizados pelos europeus, são os dois maiores países em extensão e população da América Latina, apresentam processos históricos diferenciados e, sobretudo, por serem estados federados, pois nossa análise sobre as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória considerou as questões federativas.

Com o intuito de contribuir para o entendimento do processo histórico da formação dos Estados Federais brasileiro e argentino, o próximo capítulo busca fazer uma breve contextualização desses contextos federativos, destacando a escolarização obrigatória nesse processo.

3 ESTADOS FEDERAIS BRASILEIRO E ARGENTINO

Neste capítulo, são apresentadas as características básicas dos Estados Federais brasileiro e argentino, bem como uma breve contextualização do processo histórico de sua formação, com o objetivo de apreender as questões relacionadas às políticas sociais e, em especial, à escolarização obrigatória.

3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO BRASIL

No Brasil, o regime é o republicano e a forma de organização do Estado é a federativa, pois, segundo o Artigo 1º do texto constitucional de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Sua extensão territorial equivale a 8.515.767,049 km², sendo o maior país da América do Sul, com uma população de aproximadamente 204.450.649 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, acesso em: 9 abr. 2016).

Em relação à formação da população brasileira, ela é composta por diferentes etnias, em virtude de vários fatores: o Brasil foi colonizado por portugueses, recebeu escravos traficados da África, além do fato de que a população que aqui já se encontrava ser composta por índios. Franceses e espanhóis também deixaram sua marca. Já no século XIX, alemães, japoneses, árabes, italianos, entre outros povos, chegaram ao Brasil à procura de uma vida melhor, sem guerras, perseguições ou problemas econômicos. A convergência desses fatores, colonização, escravidão e imigração, contribuiu para a formação de um povo miscigenado (IBGE, acesso em: 11 abr. 2016).

Conforme mostra a Tabela 1, a seguir, o Brasil é dividido política e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e um distrito federal. Possui 5.564 municípios, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, acesso em 11 abr. 2016).

**TABELA 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO
(BRASIL - 2010)**

UNIDADES DA FEDERAÇÃO		MUNICÍPIOS
01	Acre	22
02	Alagoas	102
03	Amapá	16
04	Amazonas	62
05	Bahia	417
06	Ceará	184
07	Distrito Federal	1
08	Espírito Santo	78
09	Goiás	246
10	Maranhão	217
11	Mato Grosso	141
12	Mato Grosso do Sul	78
13	Minas Gerais	853
14	Paraná	399
15	Paraíba	223
16	Pará	143
17	Pernambuco	185
18	Piauí	224
19	Rio Grande do Norte	167
20	Rio Grande do Sul	496
21	Rio de Janeiro	92
22	Rondônia	52
23	Roraima	15
24	Santa Catarina	293
25	Sergipe	75
26	São Paulo	645
27	Tocantins	139
TOTAL		5.565

Fonte: elaborado a partir do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, acesso em: 14 abr. 2016).

3.2 PROCESSO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O percurso histórico de implantação da Federação brasileira certamente não foi linear. Desde os primórdios desse processo, vários foram os fatores

econômicos, sociais e políticos que influenciaram para a mudança do regime de governo no País. Conforme afirma Abrucio (2001, p. 100),

desde o seu nascimento, a Federação brasileira teve dificuldades de responder adequadamente aos princípios dessa forma de organização político-territorial de poder. Isso não quer dizer que ela tem sido “uma ideia fora do lugar”, uma instituição estrangeira plantada em lugar indevido. O Brasil é caracterizado por duas heterogeneidades constitutivas que justificam a forma federativa: a primeira advém da desigualdade regional e a segunda, da diversidade de formação das elites locais. Seria muito difícil, hoje, estruturarmos nossas bases nacionais sem a federação. Mesmo ao longo do século XX, com todos os seus percalços, o espaço aberto, de um modo ou de outro, as elites e as peculiaridades estaduais, bem como a existência de um Governo Federal fortalecido a partir de 1930, sem dúvida alguma, conviveram de forma tensa, todavia estiveram presentes o suficiente para manter o pacto garantidor da ordem e do desenvolvimento. A nossa história federativa no século XX pode ser, grosso modo, resumida na dificuldade de adequarmos os princípios da autonomia republicana e da interdependência, da cooperação e da competição.

Em sua origem, o federalismo brasileiro foi estabelecido com o intuito de resguardar a unidade do território, em contraposição com a centralização unitária dos períodos que precederam a República. Nesse contexto, ao falar de federalismo no Brasil, destacamos como elemento marcante, desde o começo desse processo, a oscilação centralização/descentralização entre os poderes.

Embora o Brasil tenha se tornado República em 1889, foi em 1808, “[...] no contexto da vinda da Família Real, que teve início no Brasil o debate sobre a organização federativa [...]” (ARAUJO, 2005, p. 141). Em relação ao debate sobre federalismo no período colonial, em síntese, observamos um poder metropolitano fraco e um vínculo quase nulo entre as regiões. Porém, a valorização das autonomias municipais era uma característica da administração desse período. Por esse aspecto é que se fala que o município é uma das instituições políticas mais antigas ainda em vigência, tendo resistido ao período colonial (BARRIENTOS, 2009).

No que se refere à política, a elite brasileira tinha três possibilidades: a primeira era a união ou federação monárquica; a segunda era o desmembramento com monarquia; a terceira, a proposta de desmembramento com república, federativa ou não (CARVALHO, 1993). Nas palavras de Araujo (2005, p. 100) “[...] a opção foi a segunda, e as elites brasileiras mantiveram durante quase

todo o período imperial o princípio da unidade territorial como prioridade nas situações de decisão sobre a organização político-administrativa”.

Na concepção de Carvalho (1993, p. 56), a escolha pela monarquia

fue una opción consciente de la élite brasileña de la época, a la que no le faltó apoyo popular. Don Pedro fue utilizado como instrumento de esa élite, que buscaba la unidad del país a través de la monarquía constitucional. Se creía que la monarquía sería la única manera de evitar la fragmentación del país y las guerras que assolaban a los vecinos; por lo tanto, también, de evitar los riesgos del orden social basado en la esclavitud.

Para esses autores, então, a opção pelo sistema político da monarquia deu-se em virtude de se ter como prioridade a unidade do território.

Posteriormente, em 1822, foi proclamada a independência, optando-se por uma monarquia constitucional. Diante do cenário que se apresentava, de vínculo quase inexistente entre as províncias e de um governo central sem ascendência, conforme já explicitado, em 1824, o imperador dissolveu a constituinte e promulgou uma constituição outorgada. Com essa decisão centralista, a federação foi, então, refutada (BARRIENTOS, 2009). De acordo com Araujo (2005, p. 144),

a constituição outorgada de 1824 teve por objetivo refrear o modelo de governo baseado nas províncias, que estava sendo concebido na constituinte de 1823 e que era contrário ao princípio recolonizador que estava na base da independência do País: a federação, em germe, não vingou e o poder moderador foi a chave para o modelo de organização política do país.

No que concerne à educação, na Constituição de 1824, a educação pública limitava-se à declaração do direito do cidadão à gratuidade da instrução primária. Em relação à educação, essa Carta constitucional, no seu Art. 179, assim estabelecia:

[...]
XXXII – A Instrução primaria é gratuita a todos os cidadãos.
XXXIII – Collegios, e Universidades, aonde [sic] serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras e Artes.
[...]

De acordo com Machado Júnior (2003, p. 59), “[...] por esses artigos, veremos que a educação constou do texto como simples norma programática, sem

qualquer resultado prático, embora se referisse a uma instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”. Ou seja, os artigos sobre educação tiveram caráter meramente declaratório, sem indicação de ações que efetivamente pudessem materializá-la (ARAUJO, 2005).

Três anos depois, destacamos a promulgação da primeira Lei Geral do Ensino, em 15 de outubro de 1827, sancionada em plano infraconstitucional, decretada por Dom Pedro I. Em síntese, a lei instituía:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão [sic] as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas [sic] para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final resolução.

Art. 3º Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembleia Geral para a aprovação.

Art. 4º As escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas [sic], em que for possível estabelecerem-se.

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas [sic], arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

Art. 7º Os que pretenderem ser providos nas cadeiras serão examinados publicamente perante os Presidentes, em Conselho; e estes proverão o que for julgado mais digno e darão parte ao Governo para sua legal nomeação.

Art. 8º Só serão admitidos à oposição e examinados os cidadãos brasileiros que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos, sem nota na regularidade de sua conduta.

Art. 9º Os Professores atuais não serão providos nas cadeiras que novamente se criarem, sem exame de aprovação, na forma do Art. 7º.

Art. 10. Os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores que, por mais de doze anos de exercício não interrompido, se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos, grande número e aproveitamento de discípulos.

Art. 11. Haverão [sic] escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas, em que os Presidentes em Conselho julgarem necessário este estabelecimento.

Art. 12. As Mestras, além do declarado no Art. 6º, com exclusão das noções de geometria e limitado a instrução de aritmética só as suas quatro operações, ensinarão também as prendas que servem à economia doméstica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, aquelas mulheres que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimento nos exames feitos na forma do Art. 7º.

Art. 13. As Mestras vencerão os mesmos ordenados e gratificações concedidas aos Mestres.

Art. 14. Os provimentos dos Professores e Mestres serão vitalícios; mas os Presidentes em Conselho, a quem pertence a fiscalização das escolas, os poderão suspender [sic] e só por sentenças serão demitidos, provendo interinamente quem substitua.

Art. 15. Estas escolas serão regidas pelos estatutos atuais se não se opuserem à presente lei; os castigos serão os praticados pelo método Lancaster.

Art. 16. Na província, onde estiver a Corte, pertence ao Ministro do Império, o que nas outras se incumbe aos Presidentes.

Art. 17. Ficam revogadas todas as leis, alvarás, regimentos, decretos e mais resoluções em contrário.

Ressaltamos que essa lei regulamentou a educação em detalhes, determinou a abertura de escolas em “todas as cidades, vilas e lugares mais populosos”, bem como a criação de “escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas”, estabelecendo o conteúdo a ser ministrado, os proventos dos professores, e, ainda adotou o método Lancaster⁷ para a aplicação de castigos. A lei também versou sobre a ampliação da educação primária (ALMEIDA, 1989).

De acordo com as palavras de Cury (2008, p. 1196), “com efeito, nossa primeira lei geral de educação escolar, de 1827, foi a única que atribuiu competência plena aos poderes centrais na educação”, mas essa Lei Geral do Ensino vigorou em todo o país somente até 1834, ano em que foi estabelecido o Ato Adicional que descentralizou o ensino (NISKIER, 1995).

Em 1831, logo depois de Dom Pedro I abdicar, as pretensões federalistas efervesceram no cenário político. Em 1834, foi consubstanciado o Ato Adicional

⁷ O ensino mútuo pode ser definido como um “método” de ensino em que um adulto dava instruções – com exercícios e lições – para alguns monitores, que repassavam aos seus colegas, agrupados em classes com 200 ou mais alunos, num clima de disciplina e rotina. “O sistema de ensino mútuo, devido ao célebre Joseph Lancaster, tinha sido trazido da Índia para a Inglaterra pelo Dr. André Bell. Este método era conhecido na Europa desde o século XVI e recomendado por Erasmo. A aplicação dele foi feita com grande sucesso em São Paulo pela Sra. Maintenon. No século XVIII, a cidade de Orleans e as escolas anexas ao Hospício da Piedade também adotaram-no; a partir de 1814, o ensino mútuo se estendeu rapidamente na França, Suíça, Rússia e Estados Unidos, onde o próprio Lancaster o propagou” (ALMEIDA, 1989, p. 57).

(BARRIENTOS, 2009). Segundo Barroso (1982), “após a lei de 12 de agosto de 1834, conhecida como Ato Adicional, vislumbraram o Império como uma forma híbrida, em face das tendências descentralizadoras que se verificaram após a sua edição”. Mas, visto que se nem o poder moderador caiu nem a federação se estabeleceu, o que ocorreu foi uma saída conciliatória (ARAUJO, 2005).

Quanto à educação, a instrução em níveis primário e secundário passou a ser competência das províncias. Deu-se a descentralização do ensino, permitindo a omissão do governo central quanto à educação elementar, ficando sob sua competência apenas o ensino superior e a instrução primária da capital do Império. Desse modo, foi arrefecida a possibilidade de se estabelecer um projeto nacional de propagação da educação (ARAUJO, 2005).

O reinado de Pedro II mostrou-se altamente centralista, com o plano de preservar a unidade do território. Nesse ínterim, com o contexto da abolição da escravidão, a monarquia passou paulatinamente a ser pressionada e abalada, até chegada do clamor dos princípios republicanos. Nesse interregno, eclodiram algumas revoltas: Cabanagem (Pará, 1835-1840), Farroupilhas (Rio Grande do Sul, 1835-1840), Sabinada (Bahia, 1837-1840) e Balaiada (Maranhão, 1838-1840). De acordo com Araujo (2005, p. 149), “[...] a reação conservadora fez frente às tendências dispersivas, fragmentadoras e localistas, em nome, mais uma vez, da unidade nacional”.

Para além desses acontecimentos, Araujo (2005, p. 151) lembra que ainda houve mudança no

[...] eixo econômico, com o deslocamento da produção do café do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, onde mais cedo teve início a utilização da mão-de-obra assalariada de imigrantes europeus em decorrência da extinção do tráfico de escravos.

Assim, nesse contexto, observa-se que foi desencadeada uma série de fatores interligados, culminando com a proclamação da República. Desse modo, o Brasil deixou de ser uma monarquia com a promulgação do Decreto 01/1889.

A federação brasileira foi gerada de forma diferenciada da federação dos EUA, conforme pontuamos no Capítulo 2. Nos EUA, assim como na Argentina, que

analisamos na seção seguinte, a federação teve início na unificação de Estados preexistentes, processo denominado federalismo por agregação, enquanto que, no Brasil, do Estado unitário passou-se à descentralização, ou seja, federalismo por segregação (SOUZA, 2005; ALMEIDA, 2007).

A forma de Estado federativo foi instituída na primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, sendo que todas as constituições posteriores mantiveram-na, caracterizando-a sempre como cláusula pétrea. De acordo com Cassini (2011, p. 50),

ocorre que há confusões teóricas que giram em torno de indistincões conceituais sobre a forma de Estado, forma e regime de governo. Em síntese, independente [sic] de a forma de governo ter sido o parlamentarismo ou república, de o regime de governo ser a democracia ou a ditadura, no Brasil, a forma federativa do Estado permaneceu intacta desde a primeira Constituição Republicana de 1891.

Desse modo, evidencia-se que a forma federativa do Estado tem suas bases bem alicerçadas nas constituições do Brasil desde que foi adotada.

Ressaltamos que, na Constituição de 1891, o texto constitucional é omissivo quanto à educação, pois considera apenas a liberdade para o ensino leigo nas escolas públicas, não se referindo à gratuidade do ensino, e reitera o disposto no Ato Adicional de 1834, ou seja a descentralização (CURY, 2010).

Para Araujo (2005a, p. 201), é crucial a questão federativa, ao relacionar a forma de organização do Estado com educação.

A questão federativa assumiu, assim, papel determinante na configuração da organização do ensino brasileiro e no desenvolvimento histórico dessa organização nas décadas seguintes, uma vez que a forma como foi concebida a federação excluía, tal qual o modelo norte-americano, a educação como uma das tarefas de caráter nacional a ser direcionada pela União.

Dessa forma, a União delegou aos estados a responsabilidade com a educação, eximindo-se de implantar um projeto de educação de abrangência nacional. Os estados, por sua vez, não tinham condições de, sozinhos, assumir o encargo de ampliar a quantidade de escolas, em razão do que o ensino primário consta como público, mas não como obrigatório, nas constituições estaduais do começo da República (HORTA, 1998).

Quando se institucionalizou a federação, com a Constituição de 1891, passou-se a seguir o modelo dualista de federalismo. Esse modelo foi caracterizado pela tensão política entre poder local e central, sob a ótica da descentralização defendida pelas elites provinciais. Porém, foi atenuado pelo interesse de uma elite centralizadora, que defendia a unidade nacional. Dessa forma, com o intuito de preservar a unidade territorial e, ainda, administrar suas províncias, participando de maneira ativa nas decisões políticas, a hegemonia nacional, por meio de um arranjo, assentou as elites provinciais, considerando tanto o projeto federalista quanto o projeto unitário (DOLHNIKOFF, 2005).

Convém ressaltar, ainda, a afirmação de Araujo (2005, p. 157) de que

em torno da Constituição de 1891 formaram-se dois grupos: os que queriam mantê-la e os que defendiam a sua revisão. Entre estes últimos, a crítica era, sobretudo, ao federalismo, considerado impraticável porquanto cópia do modelo norte-americano, que não levava em consideração a realidade brasileira. A demasiada autonomia dos estados, com a implementação da Política dos Governadores, transformou-se numa centralização mediante a autonomia de estados desiguais com a predominância dos estados mais prósperos. Não naquela centralização política propugnada por Tocqueville e defendida por Rui Barbosa no processo constituinte, mas uma centralização verticalizada em que esses estados ditavam os rumos políticos e econômicos do País. Sendo assim, a autonomia transformou-se numa política de oligarquia e passou a ser corrente a defesa de uma revisão constitucional que amenizasse os desvios do sistema.

Em síntese, o princípio federativo no Brasil passou pelo fortalecimento de um Estado que, na sua conformação histórica, deu privilégios à segregação, em especial, durante as quatro décadas que correspondem ao período da República Velha (1889-1930) (CASSINI, 2011).

Tal como nos ensina Cury (2010, p. 153), a Velha República foi um período marcado pelo “federalismo centrífugo que remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros”.

A segunda Constituição republicana brasileira, de 1934, foi influenciada pela Constituição da República Federativa Alemã de 1919, popularizada como Constituição de Weimar. A Constituição de 1934, além de inserir o federalismo

cooperativo no Brasil, em substituição ao federalismo dualista, foi a primeira a inscrever um título que versasse sobre os direitos fundamentais de natureza social e econômica.

Em 1934, o federalismo cooperativo foi inscrito, mas não concretizado. A consolidação só se efetivou com a Constituição de 1946. Isso porque, a partir de 1930, na era getulista, durante o Estado Novo, período assinalado pelo nacionalismo e populismo, em que preponderava o regime de governo ditatorial, caracterizado pelo controle do poder central, o Brasil foi marcado por um tipo de Estado desenvolvimentista, influenciado em sua estruturação pelo Estado Social europeu (BERCOVICI, 2003). Desse modo, os movimentos pendulares de centralização/descentralização têm início no país.

Em relação aos direitos fundamentais de natureza social, na Constituição de 1934⁸, constatamos grandes progressos, como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação. No entanto, em virtude de um golpe de Estado, essa carta constitucional foi substituída pela Constituição Ditatorial do Estado Novo, em 1937, período assinalado por um federalismo centrípeto e dual (CURY, 2010).

⁸ Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150. Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inqueritos, demonstrações e subvenções;

Parágrafo único. O plano nacional de educação constante de Lei federal, nos termos do arts. 5, n. XIV, e 39, n.8, letra 'a' e 'e', só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá as seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

Destacamos a relevância do Movimento da Educação Nova e sua influência na elaboração da Constituição de 1934, bem como o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁹ (JOAQUIM, 2013). Nesse mesmo período, Miranda publicou o livro “Direito à educação”, sublinhando as implicações da questão federativa para a educação e já chamando a atenção para a importância de se estabelecer o direito à educação como direito público subjetivo (MIRANDA, 1933). Conforme explicitado anteriormente, esse direito é aquele pelo qual o titular pode exigir do Estado, direta e prontamente, o cumprimento de um dever e de uma obrigação, o que, em relação à educação, ainda não ocorria na Constituição de 1934:

no Brasil, tivemos o ensino primário gratuito, mas sem qualquer generalização compulsória. Portanto, sem o direito público subjetivo. O federalismo distribuiu as organizações do ensino primário, criando diferenças assaz graves de valorização do *mesmo* homem brasileiro, revelados nos coeficientes de analfabetismo (MIRANDA, 1933, p. 15 grifo do autor).

A Constituição de 1937 tinha uma seção destinada à educação e à cultura, mas somente seis artigos, do artigo 128 ao artigo 133, foram destinados à educação. Como consequência do autoritarismo vivenciado no regime ditatorial inserido pelo Estado Novo, os avanços obtidos na Constituição anterior foram descuidados, entre eles, a vinculação de recurso para a educação. Se observarmos os artigos 129 e 130¹⁰, percebemos claramente, em detrimento da escolarização obrigatória, uma certa predisposição ao ensino técnico, que à

⁹ Em 1932, um grupo de educadores lançou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: Esse documento apresenta ideias, propostas e soluções que, a partir de então, foram sendo aplicadas à educação brasileira. Conforme Joaquim (2013), aqui, entre outros, podemos destacar os educadores Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo.

¹⁰ Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

época era destinado “[...] aos filhos de seus operários ou de seus associados [...]” (BRASIL, 1937), expondo com nitidez sua natureza discriminatória. Logo foram criadas as escolas técnicas, hoje, institutos federais. Sobre essa questão, Machado Júnior (2003, p. 62) argumenta:

nessa disposição verifica-se toda a discriminação por parte da ditadura Vargas, ao referir-se a uma educação destinada às classes menos favorecidas e ao incentivo de um ensino tecnicista, em prejuízo ao ensino de cultura geral e formadora dos indivíduos.

Nesse contexto, se nos atentarmos para o ensino primário, apesar de constar como obrigatório e gratuito no art. 130 do texto constitucional de 1937, exigia-se o pagamento de uma taxa escolar para os que tivessem condições de contribuir, o que, no mínimo, retira o caráter público do direito à educação.

O Brasil retorna à democracia com a Constituição¹¹ de 1946 e, de acordo com Cury (2010, p. 157), essa Carta “[...] e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei 4.024/1961) confirmam a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano nacional de educação”. No entanto, deixou de especificar a educação como dever do Estado e adotou uma concepção restrita de obrigatoriedade escolar, ou seja, o dever é somente do cidadão frente ao Estado (HORTA, 1998). O pêndulo, mais uma vez, oscila, com tendência descentralizante na relação entre a União e os estados, pois, conforme afirmação de Cury (2010, p. 157), “ao federalismo centrípeto de 1930, à centralização fática de 1937, sucede um federalismo tendencialmente centrífugo no interregno 1946-1964”.

O autor ainda ressalta a criação de uma cultura baseada em um maior ou menor federalismo educacional, na qual cabe aos estados e, subsidiariamente, aos municípios, a concretização do direito à educação no nível primário,

¹¹ Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

[...]

enquanto as diretrizes e bases da educação nacional são da responsabilidade da União (CURY, 2010).

Com a implantação do regime militar após o golpe de 1964, houve um retorno do Estado federal centrípeto, outra movimentação no pêndulo, desta vez, em direção à centralização. No que concerne à educação, Araujo (2005, p. 222) afirma que a “[...] Constituição¹² de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram a tradição estadualista de constituição de sistemas de ensino”. Ressaltamos ainda a adequação de alguns dispositivos da Lei 4.024/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira, originando a Lei 5.692/1971. Esta legislação fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, ampliando a obrigatoriedade do ensino primário para oito anos, dos sete aos 14 anos, que passou a ser denominado ensino de 1º grau. Por outro lado, foi omissa no que diz respeito à fixação de percentuais de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Paradoxalmente, a época da ditadura militar, ou seja, na vigência de um regime autoritário, foi o período em que houve a maior expansão de matrículas na escola pública. A explicação para esse fato baseia-se na própria base produtiva do modelo econômico instituído pelos governos militares. Para tanto, a política educacional implantada provocou na escola pública mudanças estruturais, em busca de alcançar um mínimo de escolaridade para que o Brasil progredisse e, dessa forma, consolidasse a sociedade urbano-industrial almejada (BITTAR; BITTAR, 2012).

Após um lento processo de abertura democrática, que levou os militares a deixarem o poder em 1984, por eleições indiretas, foram eleitos presidente e vice-presidente, respectivamente, Tancredo Neves e José Sarney. Tancredo

¹² Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, dever inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º A legislação de ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I – o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II – o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;

[...]

Neves, devido a uma grave enfermidade, veio posteriormente a falecer, sem ter assumido a presidência. Por uma opção política – do ponto de vista normativo, por ele ainda não ter sido empossado quando de sua morte, o correto seria promover novas eleições – o Executivo ficou a cargo de José Sarney. Nesse contexto, foi conclamada a Assembleia Nacional Constituinte, promulgando-se, posteriormente, em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil (BARRIENTOS, 2009).

Podemos avaliar a CF/1988 como um mecanismo de redemocratização que, de certa maneira, foi o marco que contribuiu para a transição do Regime Militar à Nova República. Considerada “Constituição cidadã”, mobilizou vários movimentos sociais, numa perspectiva de renovação rumo à democracia. Quanto ao movimento pendular de centralização/descentralização entre os poderes, essa Carta Magna intentou romper tal lógica (ARAUJO, 2005). Sobre essa questão, Cury (2010, p. 158) sublinha que

a Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos.

Na perspectiva de Cassini (2011, p. 58), o federalismo cooperativo é um modelo que

[...] se distingue das demais formas de federalismo por integrar, na sua estrutura, um formato de distribuição de competências que prevê serviços administrativos a serem executados de forma compartilhada entre os entes que compõem a federação.

A concepção desses autores está em consonância com a assertiva de Araujo (2010, p. 755), quando declara que “os fundamentos da Constituição Federal de 1988 estão ancorados no federalismo cooperativo, cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos”.

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil (Art. 1º) é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de

Direito¹³ (BRASIL, 1998). Destacamos ainda que, no Brasil, o município, a partir de sua consolidação e inserção no texto constitucional de 1988, é considerado um ente federado. Dessa forma, com a redefinição de competências na oferta da educação, pela Emenda Constitucional 14/1996 (BRASIL, 1996a), regulamentada pela Lei 9.424/1996, o município concretizou efetivamente sua participação na oferta da etapa elementar de escolarização (ARAUJO, 2005).

O direito à educação foi inserido como o primeiro dos direitos sociais na CF/1988, recebendo atenção em dez artigos (205 a 214), no interior do Título III – Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da educação, que abordam amplamente temas educacionais. Destacamos o art. 205, que estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família; o art. 206, inciso I, que traz como princípio igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; o art. 208, que ratifica que o Estado deverá efetivar o direito à educação por meio da garantia de educação básica obrigatória e gratuita, e o art. 211, que define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988).

Foco do estudo aqui relatado, a escolarização obrigatória, na CF/1988, é tratada juntamente com a questão da gratuidade, no artigo 208. Nesse sentido, Cury (2000, p. 572-576) evidencia a importância desses aspectos nos textos constitucionais, desde 1824 até o que está atualmente em vigor, afirmando que

o princípio da gratuidade da educação está previsto na legislação brasileira desde a Constituição Imperial de 1824, embora fosse reservado, àquela época, exclusivamente aos considerados cidadãos. Já a Constituição de 1891 cala-se sobre o assunto, pois, radicalizando a autonomia dos estados, deixava essa 'faculdade' às constituições dos mesmos [...]. Após 1891, muitos estados assumiram a gratuidade, mas boa parte deles repassou essa incumbência aos Municípios, pobres em arrecadação de impostos [...]. A gratuidade nasceu em 1824 e morreu em 1891, em termos nacionais. A sua ressurreição em 1934 já vem associada com a obrigatoriedade, ambas em âmbito nacional, valendo para o ensino primário, isto é, para os quatro primeiros anos [...] gratuidade e obrigatoriedade seguem juntas e continuam como tais quando, em 1967, a Constituição Federal as estende para oito anos. [...] A

¹³ Tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Constituição Federal de 1988 determinará a gratuidade em todo ensino público, em qualquer dos seus níveis e em qualquer parte do território federativo. Em nível nacional, a gratuidade, até então, só tinha vigência para o ensino dos oito anos obrigatórios. A gratuidade passa a valer também para o ensino médio e superior, quando oferecidos pelos poderes públicos.

Nessa retrospectiva realizada pelo autor, constatamos que a CF/1988 avançou, tanto no sentido de assegurar a ampliação da gratuidade para todos os níveis de ensino, quanto em reiterar a escolarização obrigatória de oito anos, reafirmando-a como um direito do cidadão e dever do Estado. Assim, com a atual Carta Magna, o princípio da educação como direito público subjetivo finalmente foi instituído, embora tenha ficado restrito à etapa de escolarização obrigatória, que, quando da promulgação da CF/1988, referia-se ao ensino fundamental de oito anos.

A promulgação da LDB 9.394/1996 acompanhou a mesma compreensão da Constituição Federal de 1988, ao reafirmar as disposições de garantir, como dever do Estado, o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos, bem como a progressiva universalização do ensino médio (BRASIL, 1996). Conforme explicitado anteriormente, nos anos 1990, o Brasil foi afetado pelas reformas educacionais implementadas no âmbito da América Latina. Portanto, chamamos atenção para o fato de a elaboração e promulgação da atual LDB ter se instituído em meio a esse cenário.

Quanto à reforma, Krawczyk e Vieira (2006, p. 675) declaram que

o conjunto das pesquisas evidencia que as reformas têm um caráter homogêneo e homogeneizador – tanto na compreensão das realidades nacionais quanto em suas propostas, padronizando a política educacional na região. Quando se reflete sobre os aspectos das condições de desenvolvimento particular dos países, entretanto, observa-se que as reformas se processam em sociedades com histórias distintas que, de alguma forma, intervêm na concretização das mudanças, o que lhes conferiria especificidades nacionais. Isso não invalida o fato de que a reforma educacional tenha produzido rupturas institucionais que fragilizam práticas sociais historicamente constituídas. O estudo das realidades nacionais a partir de uma perspectiva analítica e explicativa possibilita compreender a historicidade das categorias de análise nos diferentes países e desentranhar a interpenetração que se dá entre os níveis locais e global, reestruturando as culturas institucionais.

É nessa perspectiva analítica e explicativa do contexto nacional brasileiro, que, no último capítulo desta dissertação, analisamos a LDB, bem como as

legislações posteriores que a alteraram, tomando como referência a escolarização obrigatória.

3.3 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA ARGENTINA

A Argentina é detentora do segundo maior território da América do Sul, com uma área de 3.761.274 Km² e cerca de 40.117.096 habitantes, conforme o Censo Nacional de População, Lares e Domicílios realizado em 2010 pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (CENSO, 2010).

No que diz respeito à formação da população, ressaltamos que os habitantes nativos da Argentina também eram índios. O país foi submetido à colonização de espanhóis, mas, conforme afirma Castro (2007, p. 9), foi “[...] comparativamente menos afetado pela herança colonial, em especial devido ao não-desenvolvimento da escravidão e à formação de ampla e heterogênea imigração europeia”. Esses aspectos históricos influenciaram de maneira positiva o processo de construção de seu sistema educacional.

A capital da Argentina é a Cidade Autônoma de Buenos Aires, que corresponde, aqui no Brasil, ao Distrito Federal. A Cidade Autônoma de Buenos Aires é um município federal e autônomo e, assim, estabelece sua legislação, tendo status de província. É uma das 24 unidades federativas da Argentina, abrigando a sede do governo local, ou seja, a prefeitura, e sendo, também, sede da presidência da República Argentina (ANÁLISIS, acesso em: 16 jun. 2014).

Em linhas gerais, ao fazermos um paralelo da Cidade autônoma de Buenos Aires com o Distrito Federal, encontramos alguns pontos que os aproximam e outros que os distanciam. O Distrito Federal também é uma das 27 unidades federativas do Brasil, tem competência legislativa, tal como os estados e municípios, mas é-lhe vedado dividir-se em municípios; o único município localizado no seu território é Brasília, a capital brasileira. O Distrito Federal elege um governador, enquanto a Cidade Autônoma de Buenos Aires elege um *jefe de gobierno*.

Na Argentina, os entes federados são de natureza nacional, provincial e municipal. As províncias equivalem aos estados brasileiros e seus municípios não têm competências educacionais específicas, como ocorre no Brasil. A Argentina é uma república constitucional e uma democracia representativa, constituindo uma federação de 23 províncias e uma cidade autônoma, Buenos Aires.

3.4 PROCESSO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DA FEDERAÇÃO ARGENTINA

A República Argentina teve seu processo histórico de fundação marcado por turbulentas guerras, desde a criação da Confederação do Rio de La Plata, em 1810, passando pela sanção da Constituição de 1853 até a tomada de Buenos Aires, em 1880. Relevante lembrar que, na Argentina, assim como aconteceu nos EUA, as províncias¹⁴ são precedentes à concepção do Estado-nação. Porém, embora o federalismo argentino tenha sido inspirado no federalismo dos EUA, as especificidades do contexto histórico dos dois países são diferentes (BIDART CAMPOS, 1993). Essas características do federalismo argentino são bem explicadas por Becú (1958, p. 29):

el origen del federalismo no reside en el espíritu localista, sino en el antagonismo regional, que tanto en lo político como en lo económico opone unas zonas a otras, separando sus intereses y diversificando sus sentimientos.

Com efeito, o constante conflito entre a periferia (províncias do interior) e o centro (província de Buenos Aires) desde sua origem é uma questão crucial para entendermos o federalismo argentino.

Ya desde sus orígenes, el problema del federalismo impuso diversas tensiones en la vida política argentina: entre el centro y la periferia, el poder general y el poder local, la soberanía nacional y la soberanía “popular o regional, lo homogéneo y lo heterogéneo; entre lo uno y lo múltiple. Estas tensiones enfrentaron en distintos momentos a unitarios y federales, liberales y caudillos, industriales y agricultores, Sarmiento y Rosas etc. En torno de esta dualidad fundante de la Argentina se forjaron dos fuerzas en permanente puja: las fuerzas centrípetas de la unidad, de la gobernabilidad, de la autoridad única,

¹⁴ As 14 províncias que fundaram a independência do Rio da Prata em 1810 são: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago Del Estero y Tucumán. As outras províncias foram criadas a partir da provincialização dos territórios nacionais nos anos 1950, sendo elas: Chaco y La Pampa (1951), Formosa, Neuquén e Chubut (1955), Santa Cruz e Rio Negro (1957), Misiones (1958) e, finalmente, Tierra Del Fogo (1991) (RIVAS, 2009).

del presidencialismo, frente a las fuerzas centrífugas de lo local, de la dispersión, de lo múltiple, de los acuerdos, las partes, los territorios (RIVAS, 2004, p. 43).

Além de terem marcado o federalismo argentino desde seu surgimento, essas tensões mencionadas por Rivas (2004) são recorrentes. Em 1811, as juntas provinciais de governo, a partir da Revolução de Maio, constituíram-se em um novo espaço de poder político, mas até 1830 a Confederação do Rio de La Plata seguiu sem um poder central que agrupasse as províncias num cenário confederado estável. Esse período, de mais de 20 anos, foi intitulado “Provisoriedade permanente” (CHIARAMONTE, 1993).

Essa constante tensão entre as províncias, que dificultava as pretensões de união nacional, deve-se ao contexto histórico em que estavam imersas. O antagonismo regional, citado anteriormente, evidenciava-se, pois quase todas as províncias eram contrárias a Buenos Aires, caracterizando o conflito centro *versus* periferia (SAGUIR, 1998).

Dessa forma, em virtude das dificuldades de se lidar com questões inerentes ao federalismo, como autonomia, soberania, independência, entre outras, as províncias não conseguiam chegar a um consenso para promulgar uma constituição comum. Esse cenário gerou uma recorrente crise de governabilidade, instando a radical reformulação do princípio federal (CARMAGNANI, 1996).

O fim do poder de Juan Manuel de Rosas, que governou Buenos Aires no período 1835-1852, foi um cenário de abertura política propício para essa reformulação, ensejada no Pacto de San Nicolás, para dar lugar à Constituição de 1853 e possibilitar a passagem da confederação ao Estado federal.

Ressaltamos que Buenos Aires não estava incluída entre as províncias que acataram a promulgação da Constituição de 1853, incorporando-a somente em 1860. Mas a integração concretizou-se em 1862, totalizando, então, 14 províncias na conformação constitucional desse Estado federal, ficando dez províncias de fora desse pacto (SEVERO, 2012).

Conforme estabelecido na Constituição de 1853, as províncias passaram a ter autonomia, o que trouxe certa estabilidade, calcada em constantes acordos, a partir do predomínio político de Buenos Aires (SEVERO, 2012). O alcance desse certo grau de estabilidade derivou da flexibilidade da norma jurídica, que deu espaço à ambiguidade (DEVOTO; FAUSTO, 2004). Esse pacto federal foi proveitoso para ambos os lados, tanto para os setores hegemônicos do centro quanto para as elites do interior. Também a partir desse acordo começou a engendrar-se a escolarização obrigatória instituída pelo Estado nacional (RIVAS, 2004). Nas considerações de Rivas (2009, p. 15),

el origen del sistema educativo refleja la historia política del federalismo argentino: la raíz son las provincias. La Constitución Nacional de 1853 establece que la educación es competencia provincial, lo cual define una serie de subsistemas que deben “unirse” de alguna forma. Al igual que la estructura política, la relación educativa entre la Nación y las provincias estará atravesada por la marca del poder, las relaciones de fuerzas, la búsqueda del disciplinamiento centralizado, la anarquía de lo múltiple.

O marco fundacional desse sistema educativo ocorreu em 1884, com a sanção da Lei de Educação Comum (Lei 1.420), que estabeleceu a educação obrigatória, gratuita e laica na capital federal e nos territórios submissos ao poder federal, logo ampliando-se às províncias. No entendimento de Tedesco (1993, p. 64),

la Ley 1420 sintetiza las batallas educativas del federalismo. Su objetivo era avanzar en una doble homogeneización. Por un lado, la conformación de un sistema estatal de educación primaria gratuita y obligatoria era la piedra basal para garantizar una identidad nacional (especialmente a través del idioma) en el contexto de la inmigración masiva que afluía de Europa. Por otra parte, el sistema educativo nacional nace para formar la estabilidad política interna y disciplinar a las provincias.

Destarte, a educação teve papel fundamental e configurou-se como uma das dimensões mais relevantes na política de unificação nacional. A conexão entre a formação da nacionalidade e a expansão da escolaridade elementar é um dos pontos que caracterizam a política argentina na origem da implantação da educação pelo Estado (BERTONI, 2009).

Vale destacar a criação das escolas secundárias nacionais¹⁵ nas províncias ao longo desse período. Embora a Constituição de 1853 tenha delegado a escolarização obrigatória às províncias, não existiam proibições constitucionais que impedissem o governo central de criá-las. Para Rivas (2009, p. 18),

dos culturas separadas por modelos organizativos divergentes: el maestro único de la primaria con características vocacionales versus el profesor por disciplinas con formación profesional; la educación garantizada por el Estado en el nivel primario versus el deber individual de los alumnos de enfrentarse a los exámenes como rituales de pasaje en el nivel secundario. En esta doble cultura también se puso en juego la duplicidad del federalismo. En el nivel primario se acentuó una intervención nacional basada en la formación ciudadana, que enfrentó la dispersión territorial y la diversidad cultural de los inmigrantes. En el nivel secundario, la creación de colegios nacionales en las provincias fue parte de una necesidad política, vinculada con generar líderes “civilizados” que enfrenten a los caudillos locales.

Assim, o autor ressalta a implantação de duas culturas de modelos diferentes a partir desse processo de criação das escolas secundárias nacionais.

Sem dúvida, a década de 1880, além de trazer mudanças para o panorama educacional, alterou também o contexto federal, pois, apesar dos recorrentes conflitos entre as províncias e o governo central, em 1880, Buenos Aires foi invadida pelo governo central, depois de uma luta sangrenta que a estabeleceu como capital, vindo a consolidar o federalismo argentino, embora ainda sob frágeis bases institucionais (SEVERO, 2012).

Dessa forma, a federalização de Buenos Aires e o fortalecimento da capital como liderança no país causaram uma ruptura no federalismo liberal, iniciado a partir da Constituição de 1853. Conforme Botana (1993), esse período se estendeu até 1930, passando por dois regimes: o federalismo restritivo, até 1916, e a experiência democrática em decorrência da *Ley Sáenz Peña* (Lei 8.871/1912). De acordo com os relatos de Botana (1993, p. 243),

[...] al completar la formación del Estado federal el nuevo orden del 80 concluyó unificando un régimen político que dura hasta 1916, articulado en un sistema basado el control de la sucesión, también se invierte el clásico concepto republicano de representación política,

¹⁵ “La creación de los colegios nacionales secundarios fue una política iniciada por el gobierno de Bartolomé Mitre en 1863, con una impronta explícitamente elitista que promovía el acceso al saber más elevado por parte de un grupo reducido de alumnos, que tendrían como destino gobernar al país” (TEDESCO, 1993, p. 67).

colocando en el centro del escenario a las instituciones (presidencia, gobernaciones, municipios y cuerpos legislativos), por tanto el ciudadano no elegía, elegían los gobiernos.

Esse período foi marcado pelo governo do general Júlio A. Roca, que permaneceu no poder por mais de 30 anos, época dos intitulados *gobiernos electores*, em que as eleições eram definidas pelos governadores das províncias, e não pelos cidadãos. Roca se manteve no poder por meio de alianças políticas com 12 das 14 províncias – Buenos Aires e Corrientes não participaram.

A sanção da *Lei Sáenz Peña*, em 1912, permitiu o direito ao voto universal, secreto e obrigatório aos homens argentinos maiores de 18 anos. É o momento em que chega ao poder Yrigoyen, liderança forte na Argentina, vencendo todas as eleições até 1930, ocasião em que ocorreu o primeiro de alguns golpes militares, que marcou a passagem decisiva do federalismo liberal para o centralizador, caracterizando a descontinuidade da democracia.

Desse modo, teve início a “Década infame” (1930-1943), em que foi instituído um regime democrático de fachada, por meio de sucessivas eleições fraudulentas. Nessa década, especificamente em 1935, foi gestada a chamada *Coparticipación*, quando a nação passa, com base em critérios divergentes, a controlar o sistema tributário e a repartir os recursos entre as províncias (BARRIENTOS, 2009).

De acordo com Severo (2012, p. 76), essa legislação teve

[...] como princípio central a expansão da massa dos recursos arrecadados pela Nação com a justificativa de enfrentar as dificuldades fiscais resultantes da queda da receita da exportação, principal atividade econômica e principal fonte de recursos nacionais.

Em 1946, com retorno da democracia, é chegado o tempo do peronismo ao governo. Juan Domingo Perón foi eleito para a presidência, o que resultou em um maior poder no centro político da federação, no fortalecimento do Estado nacional e no impulsionamento à indústria¹⁶. Com as províncias atuando como

¹⁶ “En este contexto de centralización, con el impulso de la industria y los servicios desde 1930, comienzan a destacarse dos características salientes del período, relacionadas con la matriz política del presidencialismo y las condiciones económicas del ‘nacionalismo’” (RIVAS, 2004, p. 35).

sucursais do governo nacional, o peronismo marcou o nível máximo de centralização (CAMPOS, 1996). Os direitos trabalhistas e o voto direto foram estabelecidos na reforma constitucional de 1949. Nesse período, ressaltamos também a sanção da celebrada lei que consentiu o voto feminino universal para maiores de 18 anos, além da criação das províncias de La Pampa (1951), Rio Negro e Neuquén (1955), na Patagônia, Formosa (1955), Chaco (1951) e Misiones (1953), no Nordeste.

Em 1955, Perón foi deposto e exilado pelo governo militar, o que se intitulou Revolução Libertadora. Os militares mantiveram-se no poder até 1958. O período de 1958 até 1966, por sua vez, teve acentuado aspecto desenvolvimentista, plasmado na figura de Arturo Frondizi, sendo que em 1963 houve retorno à democracia, mantida até 1966 (SEVERO 2012).

Em relação à educação, ressaltamos que a partir de 1961 teve início a transferência de algumas escolas nacionais, com incremento maior dessa ação a partir do novo golpe militar, que levou ao poder o general Juan Carlos Onganía, em 1966 (BRAVO, 1994). Com a intenção de conter a pressão das províncias, o governo de Onganía substituiu os governadores eleitos por interventores e dissolveu o congresso (RÉGIS, 2009). Os militares depuseram Onganía em 1970, quando o general Levingston assumiu o governo. Em virtude do contexto deteriorado da economia nacional, entre outras questões, Levingston caiu um ano depois e em seu lugar entrou o general Alejandro Lanusse.

Depois de uma tentativa frustrada de negociar sua candidatura com os militares, Perón elegeu seu aliado, Héctor Cámpora, em 1973, dessa forma, mantendo-se indiretamente no poder. Meses depois, Cámpora renunciou, como previsto, e Perón reelegeu-se sem maiores problemas, instituindo novamente uma política intervencionista. Em 1974, depois da morte de seu marido, Isabel Perón assume o poder e volta-se para a direita, orientada por Lopez Rega, ex-secretário particular do ex-presidente Perón. Esse período foi marcado por autoritarismo, violência extremada e centralização. Em 1976, Isabel foi deposta e os militares retomaram o poder com o general Jorge Rafael

Videla, quando a centralização retornou ao cenário político da Argentina (SEVERO, 2009).

Nesse contexto de centralização, destacamos a Lei de Coparticipação, que foi reformada em 1973 e trouxe modificações importantes à saúde pública e aos estabelecimentos escolares, que foram parcialmente descentralizados, sem repasses de recursos nem compartilhamento de gestão.

Cetrángolo e Jiménez (2004, p. 18) evidenciam que:

[...] fue durante la vigencia de esa ley que se produjeron las primeras transgresiones al régimen que se convertirían en antecedentes de los futuros conflictos durante los años noventa. En primer lugar, en 1978 el gobierno nacional dispuso unilateralmente la transferencia de hospitales y establecimientos escolares de nivel primario a las provincias como mecanismo “ad hoc” para modificar el reparto de recursos.

A Argentina retornou à democracia em 1983, envolvida em grave crise econômica, altos índices de inflação e degradação social. Para a Presidência da República, foi eleito Raúl Alfonsín. Dessa vez, a democracia revela uma dilatada continuidade institucional, marcando uma original revitalização do federalismo, com o fortalecimento das províncias. A trajetória da educação na Argentina, a partir dos anos 1990, passa também a ser impactada pelas reformas educacionais implementadas no âmbito da América Latina. De acordo com Krawczyk e Vieira (2006, p. 674), tais reformas

[...] tiveram como finalidade não só a expansão do ensino, mas também a adequação da educação pública às mudanças da lógica de regulação capitalista. [...] A necessidade das reformas foi justificada mediante a publicação de pesquisas que evidenciaram os sucessos e deficiências dos sistemas educacionais à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteraram a estrutura do Estado e das relações sociais, no âmbito de uma nova ordem mundial.

Em conformidade com essa perspectiva, Feldfeber e Gluz (2014, p. 65) apontam algumas especificidades que perpassaram o contexto argentino:

o sistema continuou em expansão durante a transformação educativa implementada na década de 1990, no marco da reforma do Estado, num contexto marcado pela crescente polarização social, em decorrência dos processos de exclusão do mercado laboral e da precarização de quem, ainda, se sustentava nele. Se até os anos de 1970 o acesso ao sistema educativo foi acompanhado pela ampliação paralela do mundo laboral e por diversas conquistas sociais fruto das

lutas dos trabalhadores, nesse período a ampliação do acesso à educação não se acompanhou de um acesso ao bem-estar social.

Nesse contexto de reforma, a Lei Federal de Educação (LFE) 24.195/1993 foi sancionada e trouxe densas alterações na organização do sistema de ensino, constituindo a modificação estrutural mais importante para o sistema de ensino da Argentina, pois substituiu, depois de mais de 100 anos, a Lei 1.420/1884, estabelecendo outra configuração acadêmica, ampliando de sete para dez os anos de educação obrigatória. Nas palavras de Rivas (2004, p. 60), a LFE

[...] marca un antes y un después en el sistema educativo federal, dado que además afianza el carácter descentralizado de la educación básica en las provincias y la nueva competencia de atribuciones de la Nación y las provincias.

No ano de 2006, a LFE 24.195/1993 foi substituída pela Lei Nacional de Educação (LEN), Lei 26.206/2006, atualmente em vigor, estendendo a obrigatoriedade da educação para 13 anos. As especificidades que orientam a escolarização obrigatória nessas duas legislações do Estado Federal da Argentina serão retomadas no último capítulo desta dissertação.

Na próxima seção, faremos uma breve contextualização do processo histórico da formação dos Estados brasileiro e argentino, discorrendo sobre a escolarização obrigatória nesse processo.

3.5 CORRELAÇÃO ENTRE A FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS ESTADOS BRASILEIRO E ARGENTINO E SUAS POLÍTICAS DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

A proposta desta seção é caracterizar o processo histórico da formação dos Estados federais brasileiro e argentino, no intuito de estabelecer as relações que essa constituição trouxe para as políticas educacionais que orientam a escolarização obrigatória nesses países, considerando o caráter indissociável entre o direito à educação e as questões federativas.

Para isso, realizamos um resgate histórico dos caminhos de construção dos federalismos brasileiro e argentino, desde a sua formação. Essa reconstrução permite observarmos variações do contexto histórico dos dois países, com cenários muito distintos, tanto no interior de cada um como entre eles, sendo

complexa a análise de um panorama tão heterogêneo (DEVOTO; FAUSTO, 2008).

As tensões entre centralização e descentralização impulsionaram a inclinação ao federalismo. Carmagnani (1993) indica a possibilidade de essa tendência ter sido uma forma de atenuar esse movimento pendular, deixando as regiões economicamente desfavorecidas menos vulneráveis. Porém, o que se observa é um movimento pendular com o revigoramento, ora dos aspectos centralizadores, ora dos aspectos descentralizadores. Isso ocorreu desde que o federalismo foi implantado, em 1891, o que ocasionou políticas educacionais com essas mesmas tendências (ARAUJO, 2005). Essas considerações vão ao encontro do objeto da pesquisa aqui relatada, que busca trazer para o debate a escolarização obrigatória, associando-a às questões federativas, por entendemos que a forma de organização do Estado impacta as políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação.

Com base no movimento pendular explanado por Regis (2009) e ajustado para os dois países, observamos, nos Quadros 2 e 3, a seguir, a similitude da movimentação pendular de centralização/descentralização entre Brasil e Argentina, bem como a escolarização obrigatória nesse processo.

QUADRO 2 – DINÂMICA FEDERATIVA BRASILEIRA

PERÍODO	DENOMINAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA
1889-1930	República Velha	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1891, tendo como principal inovação a instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo. • O texto constitucional foi omissivo quanto à educação. • Promulgação da primeira Lei Geral do Ensino.
1930-1944	Era Vargas	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1934, da qual constavam a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino. • Constituição de 1937, com seis artigos abordando a educação.
1945-1963	Redemocratização	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1946, com a qual a educação não vislumbrou alterações mais profundas. • Promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 4.024/1961).
1964-1984	Regime Militar	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1967. • LDB 5.692/1971, que ampliou a obrigatoriedade do ensino primário para oito anos, dos sete aos 14 anos.
1985-2016	Redemocratização	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de 1988, art. 208 ratificou que o Estado deverá efetivar o direito à educação com a garantia de educação básica obrigatória e gratuita. • LDB 9.394/1996 reafirmou as disposições de garantir, como dever do Estado, o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos.

Fonte: elaborado com base em Regis (2009).

QUADRO 3 – DINÂMICA FEDERATIVA ARGENTINA

(continua)

PERÍODO	DENOMINAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA
1852-1880	Federalismo liberal	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> Constituição de 1853 instituiu a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo, estabelecendo também a educação como competência provincial.
1880-1930	Liga de Governadores e Governos Radicais	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> Em 1884, foi sancionada a Lei de Educação Comum (Lei 1.420), que estabeleceu a educação obrigatória, gratuita e laica. A criação de escolas secundárias nacionais nas províncias ao longo desse período foi marcante. Em 1905, foi promulgada a Lei 4.874, conhecida como <i>Láinez</i>, permitindo a criação de escolas primárias nacionais.
1930-1946	Década Infame	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> Em 1935, foi criada a chamada <i>Coparticipación</i>, quando a nação passa a controlar o sistema tributário.
1946-1955	Governo Peronista	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> O Peronismo não trouxe inovações em termos educacionais.
1955-1958	Revolução Libertadora	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> Percentagem máxima de escolas nacionais frente à provincial, chegando a representar cerca de 30% do total.

QUADRO 3 – DINÂMICA FEDERATIVA ARGENTINA

(conclusão)

PERÍODO	DENOMINAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA
1958-1962	<i>Desarrollismo</i>	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Maior descentralização das províncias, que incluiu, a partir de 1961, a transferência de algumas escolas nacionais.
1962-1963	Governo Guido	Centralização	
1963-1966	Governo Illia	Descentralização	
1966-1973	Revolução Argentina	Centralização	
1973-1976	Governo Peronista	Descentralização	
1976-1983	Processo	Centralização	<ul style="list-style-type: none"> • Em 1978, quase todos os estabelecimentos primários (6.700 escolas) foram transferidos para as províncias.
1983-2016	Redemocratização	Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • A promulgação da Lei 24.049/1991 permitiu a transferência definitiva de serviços educacionais. • A LFE 24.195/1993 foi sancionada, trazendo significativas mudanças à organização do sistema de ensino e ampliando a escolarização obrigatória para dez anos. • A Lei 26.206, atualmente em vigor, substituiu a LFE e estendeu a obrigatoriedade para 13 anos.

Fonte: elaborado com base em Regis (2009).

O movimento pendular de sístole e diástole (COUTO; SILVA, 1981), tanto no Brasil quanto na Argentina, repete-se de maneira consecutiva. Dessa forma, esses movimentos pendulares de centralização e descentralização político-administrativa do federalismo refletem-se e influenciam na definição de políticas públicas, incluídas aí as políticas educacionais (ARAUJO, 2005). Nos dois países, é recorrente o movimento de centralização/descentralização associados a períodos em que a democracia alternava-se com ditaduras. Porém, em nenhum desses momentos a forma federativa do Estado foi alterada.

Dessa perspectiva, questionar como vem se delineando o processo da escolarização obrigatória nas políticas públicas nos Estados Federais do Brasil e da Argentina, que constitui o objetivo da pesquisa aqui relatada, justifica-se por duas razões. A primeira delas baseia-se na análise do processo de construção do federalismo nos dois países. Embora as circunstâncias históricas de formação desses estados nacionais tenham sido inteiramente distintas, podemos afirmar que a opção de adotar a forma federativa do Estado foi uma deliberação política que se moldou acompanhando as tendências dos cenários sociais, políticos e econômicos. Em que pese a falta de estabilidade vivenciada ao longo do tempo por ambos os países, sendo um tanto mais acentuado na Argentina, os estados brasileiros e as províncias argentinas tiveram papel preponderante em processos que marcaram reiteradas vezes seus caminhos. Essa trajetória federativa pendular do Brasil e da Argentina, ora centralizada, ora descentralizada, se entrelaça e se espelha com os contornos do processo de implementação dos seus sistemas educacionais.

A segunda razão perpassa o contexto do processo de implementação dos sistemas educacionais dos dois países, campo de forças marcadamente atravessado por disputas nos âmbitos político, econômico e social. Na Argentina, destacamos, em especial, a Lei de Educação Comum (Lei 1.420/1884), propondo política de unificação nacional, que instituiu a educação obrigatória, gratuita e laica como uma política de Estado, com a perspectiva de configurar a educação como um direito do cidadão e, portanto, de caráter público. Tal movimento é identificado na América do Norte e nos estados

europeus, com especial atenção no nível elementar. No decorrer da década de 1880, a escola comum transformou-se numa escola de qualidade e com evidente aspiração de alcance da população em idade à qual ela era obrigatoriamente destinada (BERTONI, 2007). A implantação dessa política de unificação nacional fez toda a diferença na trajetória da educação na Argentina. De acordo com Feldfeber e Gluz (2014, p. 66),

historicamente, o que hoje consideramos como educação básica ou obrigatória esteve vinculado à educação primária, que estava associada à ideia da educação comum. O comum se traduzia num modelo de socialização homogêneo e homogeneizante a cargo do Estado. Este último teve a função de aglutinar a população heterogênea em torno de valores, princípios de visão e classificação comuns constitutivos da identidade nacional.

Numa dimensão comparativa, se pensarmos num primeiro momento no âmbito da América Latina, a Argentina, em virtude de seu contexto histórico, destaca-se pela precoce universalização da educação primária.

Se nos detivermos mais especificamente no Brasil, podemos afirmar que nada análogo nos aconteceu; não houve uma política de Estado que incitasse o impulso publicista na política de educação, tal como ocorreu na Argentina. Embora, tenha existido certa concordância de que a tarefa de educar fosse considerada de responsabilidade estatal, desde a criação do Estado brasileiro, as ações engendradas pelas esferas administrativas para dar conta dessa tarefa foram dispersas e fragmentadas, dificultando a constituição de um sistema nacional de educação, que só começou a se delinear com maior relevância a partir de 1930 (ARAUJO, 2005). Entendemos a lógica desse argumento, sobretudo, se considerarmos alguns fatores históricos desse contexto mencionados por Carvalho (2002, p. 45):

a herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado.

Dessa forma, podemos afirmar que esse contraste entre a política de Estado voltada à educação adotada pela federação argentina em relação à adotada pela federação brasileira é decorrente dos contextos singulares de cada país.

Para além dessas condições adversas, nossa história é marcada por alguns retrocessos. Como exemplo, podemos citar a Constituição Republicana de 1891, que retirou do Estado a obrigação de prover educação primária, constante da Constituição de 1824. Somado a outros fatores, tal retrocesso contribuiu para reter, por tempo considerável, a implantação da educação pública como direito do cidadão. Algumas pontuações de Carvalho (2002, p. 83) são pertinentes a esse contexto:

pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.

Dessa maneira, ao confrontarmos os resultados advindos do contexto brasileiro frente aos obtidos no contexto argentino, compreendemos, por exemplo, quais condições permitiram a Argentina chegar à década de 1980 com a educação primária quase totalmente universalizada e quais aspectos dificultaram o Brasil de atingir o mesmo nível de escolaridade.

Na Argentina, em 1984, a Lei 23.114 criou o Congresso Pedagógico, que, entre outras discussões, abordou amplamente o sistema de educação do país, vindo a resultar em contribuições significativas para a elaboração da Lei Federal de Educação (LFE) 24.195/1993, que, substituindo a Lei 1.420/1884, acarretou enormes mudanças à organização do sistema.

Essas mudanças na organização do sistema educacional trazidas pela LFE alteraram a organização tradicional do ensino (primário, de sete anos, e secundário, de cinco) para um ciclo de educação inicial de dois anos (quatro e cinco anos de idade); um de educação geral básica, de nove anos; o nível polimodal, de três anos; também ampliou de sete para dez anos o período de educação obrigatória. Essa modificação, que se imaginava radical e de alta

complexidade, exauriu-se, consolidando a heterogeneidade do serviço educacional no país (TEDESCO; TENTI; FANFANI, 2001).

No ano de 2006, a Lei 26.206, atualmente vigente, estendeu a obrigatoriedade à educação para 13 anos, revogando a LFE, símbolo da reforma educativa dos anos de 1990, estabelecendo que a educação é um direito pessoal e social garantido pelo Estado (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

Da mesma forma, no Brasil, no decorrer dos anos 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/1996 também promoveu mudanças no campo educacional. Tal legislação foi posteriormente alterada pela Lei 11.114/2005, pela Lei 11.274/2006, bem como pela Emenda Constitucional 59/2009.

Em que pese as historicidades próprias do Brasil e da Argentina e a maneira diferenciada como suas realidades educacionais concretizaram socialmente as reformas dos anos 1990, convém investigar as diretrizes de âmbito internacional que interferiram na implementação de tais reformas. Portanto, no capítulo seguinte, delinearemos um panorama das condições e determinantes, no plano internacional, que influenciaram as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória em nível nacional no Brasil e na Argentina.

4 CENÁRIO INTERNACIONAL E ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

Este capítulo objetiva delinear um panorama das condições e determinantes, no plano internacional, que influenciaram as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória em nível nacional no Brasil e na Argentina, retomando alguns aspectos dos debates com as organizações internacionais focados no arbitramento da política da educação para a América Latina.

4.1 CONDIÇÕES E DETERMINANTES INTERNACIONAIS QUE INFLUENCIARAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

A Segunda Guerra Mundial ceifou a vida de milhões de pessoas e países foram assolados. Foi o período em que ocorreu o Holocausto, prática de perseguição política, étnica, religiosa e sexual instituída no governo nazista de Adolf Hitler. Em decorrência disso, surgiu na comunidade internacional um forte sentimento de que era necessário encontrar maneiras de manter a paz entre os países. Nesse contexto, foi criada, em 26 de junho de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁷. O preâmbulo da Carta das Nações Unidas assim estabelece:

Nós, os povos das Nações Unidas, resoluídos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não

¹⁷ A ideia de criar a ONU não surgiu de uma hora para outra. Foram necessários anos de planejamento e dezenas de horas de discussão antes de seu surgimento. A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que ocorreu em São Francisco (EUA), de 25 de abril a 26 de junho de 1945. Durante a primeira reunião da Assembleia Geral, que aconteceu na capital do Reino Unido, Londres, em 1946, ficou decidido que sua sede permanente funcionaria nos Estados Unidos (ONU, acesso em: 14 set. 2015).

ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS. Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas (CARTA, acesso em: 11 nov. 2015).

Nessa perspectiva, foi proclamada, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um dos primeiros atos da Assembleia Geral das ONU, que, no seu art. 26, institui o direito de todos à educação e, como resultado, sua obrigatoriedade:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. [...]
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (UNESCO, 1998, acesso em: 13 nov. 2015)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos conta com 30 artigos, que abordam todos os direitos humanos elementares. Em seu último artigo, estabelece que

nenhuma disposição da presente Declaração poder ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos (UNESCO, 1998, acesso em: 13 nov. 2015).

Dessa forma, reitera o reconhecimento do direito à educação e o classifica como indestrutível. A Declaração dos Direitos Humanos foi fonte de inspiração para outras que vieram posteriormente, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, acesso em: 13 nov. 2015), publicada em 1989 e oficializada como lei internacional em 1990. Considerado um dos mais importantes para os direitos da criança no mundo, esse documento traz garantias sobre o direito à educação. Seu art. 28 assim estabelece:

1 – Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas, tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2 – Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana e em conformidade com a presente Convenção.

3 – Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento (UNICEF, acesso em: 13 nov. 2015).

Consta desse documento uma ressalva relevante: se a lei nacional do Estado-parte for mais favorável para a criança, é ela que deve ser considerada.

Destarte, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi um marco que impulsionou a realização de eventos, conferências, protocolos internacionais, entre outros, que contribuíram para que o direito à educação fosse pensado sob múltiplos aspectos, na medida em que foi se universalizando.

Na década de 1990, aconteceram conferências que merecem destaque, pela abordagem da garantia dos direitos no contexto internacional. A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura¹⁸ (Unesco) em Jomtien, Tailândia, gerou um dos documentos sobre educação mais importantes em nível mundial (UNESCO, 1990, acesso em: 8 jun. 2015). Sua realização foi motivada por questões tanto de ordem econômica quanto educacional, mencionadas no preâmbulo do documento, que evidencia que, mesmo depois de mais de 40 anos de a Declaração Universal dos Direitos Humanos ter afirmado que a educação é um direito de toda pessoa e apesar dos esforços envidados nesse sentido, ainda persistem realidades díspares em várias partes

¹⁸ Fundada em 16 de novembro de 1945.

do mundo, pois o acesso a ela ainda não foi universalizado (UNESCO, 1990, acesso em: 8 jun. 2015). Essa afirmação está baseada no fato de que:

- mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres - são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;
- mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais;
- mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais (UNESCO, 1990, acesso em: 8 jun. 2015).

Destacamos que a Declaração de Jomtien está em conformidade com as diretrizes e objetivos delineados por organismos internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Organismo Multilateral de Garantia de Investimento. Na perspectiva dessas organizações, a educação é a solução para o combate à pobreza e sua responsabilidade deve ser compartilhada entre a comunidade, a família e o Estado. Dessa forma, é perceptível a desresponsabilização do Estado, numa clara vinculação ao pensamento neoliberal¹⁹.

Passados dez anos da Conferência de Jomtien, o Fórum Mundial de Educação de Dakar²⁰, realizado no Senegal, em 2000, ratificou o imperativo de promover educação para todos, definindo metas para garantir o acesso à educação, que deveriam ter sido cumpridas pelos governos nacionais até 2015. Portanto, o Fórum de Dakar reitera os compromissos firmados na Declaração Mundial de Educação para Todos de Jomtien (1990), a saber, de que toda criança, jovem e adulto têm direito à educação. O acesso à educação primária de qualidade,

¹⁹ “Após observar alguns dos principais fundamentos das ideias neoliberais sobre política social, percebe-se que em síntese, estes apontam para um rechaço a qualquer gasto público social, defendendo apenas o individualismo meritocrático, com uma certa igualdade de oportunidades através da educação, esta apenas regulada pelos governos e não provida, além de um auxílio monetário para os mais pobres” (FERNANDES, 2008, p. 6).

²⁰ O Fórum de Dakar foi organizado pelo Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos, criado em 1991 e composto por representantes da Unesco, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Pnud e Banco Mundial, contando com representantes de agências bilaterais de cooperação, governos, ONGs, especialistas. Foi realizado de 26 a 28 de abril de 2000, com o objetivo de apresentar os resultados globais da avaliação da década de educação para todos, lançada em Jomtien, em 1990, e aprovar o novo marco de ação (TORRES, 2000).

gratuita e obrigatória destaca-se como uma das principais metas do Fórum de Dakar (UNESCO, 2001). Desse modo, visando ao alcance da meta, evidencia que,

33. Embora seja essencial o compromisso de atingir a matrícula universal, igualmente importante é aprimorar e manter a qualidade da educação fundamental para assegurar os resultados efetivos de aprendizagem. A fim de atrair e reter crianças providas de grupos marginalizados e excluídos, os sistemas educacionais devem responder de maneira flexível – oferecendo conteúdo relevante e formatos acessíveis e atraentes. Os sistemas educacionais devem ser inclusivos, buscando ativamente as crianças que não estejam matriculadas e respondendo de maneira flexível às circunstâncias e às necessidades de todos os educandos. [...] (UNESCO, 2001, p. 19).

Assim, a meta tem por objetivo ir além da matrícula universal, intentando, também, alcançar e manter a qualidade.

O Relatório de Monitoramento de Educação para Todos (UNESCO, 2008) é pautado em seis metas estabelecidas na Conferência de Dakar e enumeradas a seguir, que, conforme dito, deveriam ter sido cumpridas até 2015.

- I – Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência;
- II – Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade;
- III – Assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizado e treinamento para a vida;
- IV – Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos;
- V – Eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade;
- VI – Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida (UNESCO, 2008, p. 9).

Dessa forma, para realizar uma avaliação, no sentido de monitorar o cumprimento das metas, a Unesco faz uso do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE), que engloba indicadores quantitativos de quatro dos objetivos,

tais como: universalização da educação primária, alfabetização de adultos, paridade de gêneros e qualidade da educação. Sobre isso, faz-se importante considerar as ilações de Trojan (2010, p. 70):

ainda que se concorde com a relevância dos fatores definidos, estes não permitem uma avaliação satisfatória. Em primeiro lugar, como já evidenciado anteriormente, os dados obtidos não permitem avaliar os níveis de desigualdade interna de cada país, dado *[sic]* a condição da descentralização administrativa. Em segundo lugar, as diferenças entre a situação de cada fator variam de acordo com a condição política, econômica e social de cada região.

As considerações da autora são pertinentes, ainda mais que a análise desses dados, supostamente, serve de base para novas proposições, que têm a intenção de reverter as desigualdades.

Tendo como referência o ano de 2011, os países da América do Sul que apresentaram IDE alto foram: Uruguai, com 0,972 (36º colocado); Argentina, com 0,972 (38º colocado); Chile, com 0,968 (49º colocado). Já os países com IDE médio foram: Colômbia, com 0,929 (71º colocado); Peru, com 0,925 (72º colocado); Venezuela, com 0,919 (74º colocado); Paraguai, com 0,914 (77º colocado); Bolívia, com 0,911 (78º colocado); Brasil, com 0,887 (88º colocado) (PNUD, 2013).

Na análise do Relatório de Monitoramento de Educação para Todos (UNESCO, 2008), identificamos que a Argentina está entre os países que já haviam atingido a meta de universalização da educação primária desde 2005, enquanto o Brasil tinha grande possibilidade de alcançá-la até 2015, período estabelecido para seu cumprimento.

Por sua vez, o Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado em 2013 pelo Pnud sob o título “A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado”, a Argentina aparece na 45ª colocação, estando incluída entre os países da América do Sul que possuem desenvolvimento humano “muito elevado”. No mesmo relatório, o Brasil é o 85º colocado, figurando entre os países que possuem desenvolvimento humano “elevado”²¹. Entre os

²¹ As classificações do Índice de Desenvolvimento Humano são relativas, baseando-se nos quartis de sua distribuição pelos 187 países, podendo ser “muito elevado”, “elevado”, “médio” (cada uma dessas classificações abrange 47 países) e “baixo” (abrange 46 países).

indicadores a serem observados, destacamos a taxa de alfabetização de adultos (Argentina: 97,8%; Brasil: 90,3%); a taxa de satisfação com a qualidade da educação (Argentina: 62,6%; Brasil: 53,7%) e a taxa de abandono escolar no ensino primário (Argentina: 6,2%; Brasil: 24,3%) (PNUD, 2013).

Outro sistema de avaliação em nível internacional que pode ser destacado aqui é o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), instituído pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do qual o Brasil faz parte. Os resultados das avaliações aplicadas por esse programa são considerados na avaliação da qualidade da educação. Tais avaliações acontecem a cada três anos, sendo aplicadas a estudantes na faixa dos 15 anos, abrangendo três áreas de conhecimento, a saber: leitura, matemática e ciência.

Na avaliação realizada em 2012, os resultados obtidos pelos países da América do Sul demonstraram um desempenho ruim, já que, no *ranking* geral, eles ficaram nas últimas posições. Entre os 65 países participantes, o Brasil ocupou a 58ª colocação, com as seguintes médias: 410 em leitura, 391 em matemática e 405 em ciência. A Argentina veio na sequência (59ª colocação), com as seguintes notas: 396 em leitura, 388 em matemática e 406 em ciência. Vale destacar que nenhum dos países sul-americanos alcançou as médias da OCDE, que são: 496 em leitura, 494 em matemática e 501 em ciência (PISA, 2012).

Assim, cabe considerar que a influência dos organismos internacionais evidencia-se tanto na formulação quanto na implementação das políticas na área de educação na América latina, além de monitorar os resultados por meio de avaliações sistematizadas. De acordo com Pereira (2011, p. 20),

[...] pode-se afirmar que o Pisa situa-se entre os objetivos das reformas educacionais, uma vez que pelo viés da descentralização/centralização, a avaliação se constituiu em um dos elementos fundamentais para o fortalecimento do poder regulatório do Governo central. A tal ponto que Brasil e Argentina instituíram sistemas nacionais de avaliação da qualidade da educação e ambos participaram do Pisa.

Diante do que foi exposto ao longo do capítulo, podemos afirmar que a Conferência Mundial de Educação para Todos foi um marco das reformas

educacionais que, na década de 1990, identificaram a condição do acesso educacional como de essencial importância para a universalização da escolaridade básica dos indivíduos (UNESCO, 1990). A partir disso, os governos²² que participaram dessa conferência assumiram acordos de universalizar o acesso à escola, por meio de uma ação individual e coletiva, com a intenção de garantir o direito de todos à educação.

Por meio de relatórios, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o Pnud e a Organização Internacional do Trabalho, entre outros, identificaram a pobreza como um dos principais problemas a serem enfrentados, conforme sublinha Soares (2003). Esses organismos relacionam a pobreza com as baixas taxas de escolarização, inferindo, assim, que ao universalizar o acesso à escola a possibilidade de reverter o quadro de pobreza torna-se real. Portanto, a educação passou a ser alvo de atenção na elaboração de planos para os países mencionados nos relatórios.

De acordo com Krawczyk e Vieira (2010, p. 12) “no Brasil, observamos que, à semelhança da Reforma Educacional Argentina, a Reforma na década de 1990 foi influenciada pelo advento do modelo neoliberal nos âmbitos político e econômico”. Nessa mesma direção, Pereira (2011, p. 34) salienta que, “em linhas gerais, pode-se afirmar que, tanto no Brasil quanto na Argentina, a Reforma Educacional resultou da Reforma do Estado, decorrente da crise fiscal dos anos que antecederam o final do século XX”.

²² “Comprometemo-nos em cooperar, no âmbito da nossa esfera de responsabilidades, tomando todas as medidas necessárias à consecução dos objetivos de educação para todos. Juntos, apelamos aos governos, às organizações interessadas e aos indivíduos, para que se somem a este urgente empreendimento.

As necessidades básicas de aprendizagem para todos podem e devem ser satisfeitas. Não há modo mais significativo do que este para iniciar o Ano Internacional da Alfabetização e avançar rumo às metas da Década das Nações Unidas para os Portadores de Deficiências (1983-1992), Década Internacional para o Desenvolvimento Cultural (1988-1997), Quarta Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1991-2000), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e Estratégias para o Desenvolvimento da Mulher, e da Convenção sobre os Direitos da Criança. Nunca antes uma época foi tão propícia à realização do nosso compromisso em proporcionar oportunidades básicas de aprendizagem a todos os povos do mundo.

Adotamos, portanto, esta Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, e aprovamos o Plano. de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos nesta Declaração” (UNESCO, 1990).

Essas constatações ratificam as influências do cenário internacional na elaboração e implementação de políticas públicas educacionais no Brasil e na Argentina. Em paralelo com a reforma do Estado, engendrou-se a reforma educacional. Nesse sentido, assinala-se que esses dois países, com as reformas, promulgaram legislações que reconfiguraram a área educacional. No Brasil, destacamos a promulgação da LDB 9.394/1996 e, na Argentina, a LFE 24.195/1993. Evidenciamos que em relação à escolarização obrigatória, no Brasil, em conformidade com a LDB, estabeleceu-se a obrigatoriedade do ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, enquanto a LFE estabeleceu na Argentina a obrigatoriedade do ensino a partir dos cinco anos de idade, totalizando dez anos de escolarização obrigatória.

Dessa forma, tanto a LDB no Brasil quanto a LFE na Argentina alinham-se com a Declaração Mundial de Educação para Todos, formulada em Jomtien, em 1990, no que diz respeito ao reconhecimento de que toda criança, jovem e adulto têm direito à educação (UNESCO, 1990, acesso em: 8 jun. 2015), reiterado no Fórum de Dakar, realizado em 2000, como uma das principais metas a serem alcançadas, que é o acesso à educação primária de qualidade, gratuita e obrigatória para todos (UNESCO, 2001).

Entretanto, ressaltamos que, se pensarmos sobre as especificidades do desenvolvimento do Brasil e da Argentina, nos dois últimos séculos, percebemos que a construção dos contextos de cada país pautou-se em diferentes tradições políticas e associativas que afetaram de maneiras distintas a implantação da reforma educacional. Dessa forma, as políticas estabelecidas com base em diretrizes de âmbito internacional não se materializam socialmente da mesma maneira na realidade dos países da América Latina (KRAWCZYK; VIEIRA 2010).

No próximo capítulo, analisamos as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, com base nos pressupostos legais dos dois países.

5 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA: REALIDADES NACIONAIS DO BRASIL E DA ARGENTINA

Krawczyk e Vieira (2006, p. 675) chamam atenção para “[...] o estudo das realidades nacionais a partir de uma perspectiva analítica e explicativa [...]”, numa tentativa de aproximação com o objeto de estudo. A investigação relatada nesta dissertação utilizou as pesquisas bibliográfica e documental para a coleta de dados, inclusive com a realização de levantamento de material bibliográfico concernente ao objeto de estudo *in loco* na Argentina. Assim, esta pesquisadora esteve nas cidades de Buenos Aires e La Plata, com a intenção de, em certa medida, inserir-se na realidade investigada.

Nesta perspectiva, a proposta deste capítulo é refletir sobre as políticas públicas que orientam o processo de escolarização obrigatória, com base nos pressupostos legais, nos contextos federativos do Brasil e da Argentina, almejando traçar a trajetória em que vem se delineando esse processo, ressaltando fatores que se assemelham e se diferenciam, identificando avanços, retrocessos e outros aspectos que se sobressaem em meio a esse contexto.

Do Brasil, analisamos a LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), a Lei 11.114/2005 (BRASIL, 2005a), a Lei 11.274/2006 (BRASIL, 2006b) e a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009), que deliberam sobre a educação no país. Versando sobre a mesma finalidade, a Argentina estabeleceu a *Ley Federal* 24.195/1993 (ARGENTINA, 1993) e a *Ley de Educación Nacional* (LEN) 26.206/2006 (ARGENTINA, 2006), as quais também foram aqui analisadas.

5.1 PRESSUPOSTOS LEGAIS BRASILEIROS

No Brasil, em termos de sua institucionalização pelo Estado, notamos que somente na Constituição Federal (CF) de 1988, em seu art. 6º, reconhece-se a educação como direito social (ARAUJO, 2011; BRASIL, 1988). Nessa direção, Cury (2002a, p. 246) observa que, no século XXI, “[...] não há país no mundo

que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação”.

A CF/1988 (BRASIL, 1988) estabelece a escolarização obrigatória no art. 208 e ratifica que o Estado deverá efetivar o direito à educação por meio da garantia de educação básica obrigatória e gratuita. Comparativamente às demais constituições brasileiras, a educação ocupou lugar de destaque na atual Carta Magna. Apesar de ter sido consubstanciado na Constituição, o direito à educação precisava da legislação infraconstitucional para regulamentar suas disposições e ter condições de se efetivar e, assim, conforme Vieira (2008), iniciou-se a trajetória para se elaborar uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Logo depois da promulgação da CF/1988, os debates sobre uma lei nesse sentido começaram a efervescer. Após longa tramitação, foi promulgada, depois de oito anos, a LDB 9.394, publicizada em 20 de dezembro de 1996, no auge da reforma educacional brasileira, revogando a Lei 4.024/1961.

Ao longo dos anos 1990, como já observado, as reformas educacionais caminharam lado a lado com a reforma do Estado²³. No bojo dessas mudanças engendradas na área educacional, foram forjadas novas diretrizes, políticas e medidas estatais, principalmente a partir da promulgação da LDB 9.394/1996, que, em consonância com as diretrizes dos organismos internacionais, promoveu mudanças expressivas na educação básica. A gestão democrática do ensino público, o financiamento da educação, a autonomia dos estabelecimentos escolares, dos níveis e das modalidades de educação e de ensino são alguns dos elementos nela contemplados (BRASIL, 1996b).

Segundo Silva e Abreu (2008, p. 524), o cenário brasileiro no começo da década de 1990 era inquietante, na medida em que,

dentre os principais indicadores da educação no Brasil no início da década de 1990 destacam-se o elevado índice de analfabetos

²³ “Para resolver o impasse em torno das estratégias a serem adotadas e da direção a ser dada ao processo de reforma e modernização do Estado e de suas instituições públicas, serviram de parâmetro as orientações do Consenso de Washington, o qual significou um programa de ajustamento das economias periféricas, sob o monitoramento do FMI, BID e Banco Mundial” (FIGUEIREDO, 2008, p. 80).

adultos, próximo a 18 milhões de brasileiros; as altas taxas de evasão e repetência, aproximadamente 60% dos ingressantes no Ensino Fundamental (Ensino de Primeiro Grau à época) deixavam de estudar por volta do quinto ano de escolarização e 91% dos que concluíam os oito anos de escolaridade obrigatória reprovavam pelo menos uma vez ao longo de sua trajetória escolar. O Ensino Médio (então Ensino de Segundo Grau) atendia a menos de 25% dos alunos da faixa própria desse nível de ensino (15-17 anos).

Diante desse contexto, lembramos que a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, delineou metas a serem alcançadas pela educação brasileira, como a universalização do ensino básico e a redução do analfabetismo. Ainda, ressaltamos que a LDB 9.394/1996 foi sancionada no governo de Fernando Henrique Cardoso²⁴, no exercício de seu primeiro mandato, num contexto de reforma do Estado com clara orientação neoliberal.

O debate em torno do Projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi dividido em duas vertentes. Na primeira, o Projeto de Lei 1.258/1988, do deputado Jorge Hage, defendia o direito à educação para todos, pautado numa gestão educacional democrática, que alcançasse a sociedade nos seus mais diversos segmentos. Na outra posição, o professor Darcy Ribeiro propôs um projeto com alterações baseadas em tendências neoliberais, sem a mínima discussão prévia com as bases, setores educacionais ou populares, entre outros. Conforme Arelaro (2000, p. 97),

inicia-se uma “guerra” em defesa dos princípios originais do Projeto Jorge Hage, porém, foi a partir deste momento que se evidenciam a existência e a disputa de dois projetos políticos com diferentes concepções de educação, no Brasil, e que continua até hoje.

Depois de longo processo de tramitação, a LDB foi promulgada, confirmando as tendências neoliberais, pois, conforme Krawczyk e Vieira (2008, p. 51),

os diferentes interesses representados no Congresso geraram impasses políticos com a exacerbação do Poder Executivo. A educação não ficou excluída desta dinâmica. Produziu-se um impasse entre os dois projetos educacionais antagônicos: o projeto originário das lutas pela democratização do país, que daria continuidade às conquistas presentes na CF 88, e o projeto consolidado no contexto das tendências internacionais, que se apresentava como inovador e capaz de trazer modernidade para o país. Tal impasse foi superado com a intervenção do Executivo na tramitação da lei no Congresso, que resultou na promulgação, em

²⁴ Seu primeiro mandato foi de 1995 a 1999 e o segundo, de 1999 a 2003.

1996, do projeto que contava com o apoio dos organismos internacionais, de alguns governos estaduais e municipais alinhados com o Executivo e dos proprietários de grandes escolas privadas.

Assim, o texto da LDB de 1996, apesar das controvérsias, foi fruto das disputas engendradas no decorrer de seu processo legislativo, espelhando o cenário político vivenciado na época. Para além da análise do conteúdo legislativo, é importante a análise do contexto histórico em que tal legislação foi elaborada. Conforme Saviani (1997, p. 10),

nessa perspectiva resulta perfeitamente compreensível que determinadas proclamações devam integrar os textos legais e, ao mesmo tempo, não sejam incorporadas na estrutura escolar. A organização escolar não é obra da legislação. Ambas interagem no seio da sociedade que produz uma e outra. O exame do contexto nos permite inferir, por exemplo, que a expansão quantitativa do ensino brasileiro, após 1964, com todas as consequências daí advindas, teria ocorrido com ou sem a reforma da legislação; seu fator determinante será na forma como vinha evoluindo a sociedade brasileira. A legislação constitui o instrumento através do qual o Estado regula, acentuando ou amenizando as tendências em marcha. Assim, à luz do contexto, revelam-se ao mesmo tempo a falácia e a eficácia da legislação. A falácia diz respeito às esperanças nela depositadas e que ela não pode realizar. A eficácia consiste nas consequências, esperadas ou não, que ela acarreta.

Enfim, podemos afirmar que a LBD 9.394/1996 é um marco declaratório, documento basilar na regulamentação do direito à educação. Apesar dos muitos princípios programáticos, de pouca ou tardia efetividade, sobretudo em um país com desigualdades e com baixas taxas de crescimento econômico, as regulações educacionais contidas na CF/1988 e na LDB de 1996 trouxeram novo alento (CASTRO, 2007).

Nesse panorama, no que concerne à legislação, verificamos avanços consideráveis, nos quais incluímos a LDB de 1996, mesmo frente a uma política de Estado pautada no neoliberalismo, com uma agenda que incluía privatização, contenção de gastos, influência dos organismos internacionais, principalmente depois da já mencionada Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que tinha como foco a universalização do ensino básico e a redução do analfabetismo. É preciso compreender que a lei não é um instrumento linear, afinal, sua elaboração é engendrada em meio à sociedade, que, por muitas vezes, deflagra processos contraditórios, conforme assevera Cury (2002a, p. 247):

é por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização dos direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrição mais democrática, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições.

Dessa forma, é a legislação que, em primeira instância, desvela as orientações, implícitas ou não, nas políticas educacionais de um país e sua possibilidade de concretização.

Ainda em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi estabelecido pela EC 14/1996 (BRASIL, 1996a), sendo regulamentado pela Lei 9.424/1996 e pelo Decreto 2.264/1997. Seus objetivos precípuos eram promover a universalização do ensino e a reestruturação dos salários do magistério, além de reconfigurar as responsabilidades dos entes federados no financiamento da educação.

O Fundef instituiu mudanças na estrutura de financiamento do ensino fundamental no Brasil, subvinculando a ele uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A CF/1988 vincula 25% das receitas dos entes federados, estados e municípios à educação (BRASIL, 1988). A partir da EC 14/1996, 60% desses recursos passaram a ser destinados ao ensino fundamental, de acordo com o número de alunos matriculados (BRASIL, 1996a). Isso ocasionou uma competição entre as unidades federativas, de acordo com Luiz Araújo (2011b, p. 6): “[...] o país viveu uma enorme disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do ensino fundamental, tornando ainda mais competitivo o federalismo realmente existente”. Araújo (2011b, p. 5) afirma ainda que,

em 1996, o governo federal tinha interesse em que os recursos fossem direcionados para a universalização do ensino fundamental e que a maioria das matrículas fosse oferecida pelos municípios. Para programar tal ideia, a burocracia do Ministério da Educação elaborou um projeto de emenda constitucional que previa que, por um prazo de dez anos, Estados e municípios seriam obrigados a aplicar pelo menos 60% dos recursos vinculados na manutenção das redes de

ensino fundamental. Na prática, esta proposta promovia uma minirreforma tributária, mas apesar de sua profundidade no que diz respeito às relações intergovernamentais, sua elaboração não foi precedida de nenhum debate federativo e impôs redistribuição de recursos dentro de cada Estado (proporcional ao número de matrículas), penalizando os Estados com índices altos de municipalização.

Tal afirmação vai ao encontro de estudos realizados por Arretche (2012), de que, mesmo em estados federais, os entes federados podem ser limitados quanto ao seu poder de decisão, por mecanismos institucionais, como no caso do Fundef, viabilizado por meio de emenda constitucional.

A descentralização da gestão nos âmbitos administrativo e financeiro, a ampliação do atendimento no ensino fundamental, bem como a equalização no interior de cada estado do gasto mínimo por aluno foram impelidos pelo Fundef, por meio da indução da municipalização do ensino (ARAÚJO, 2011b).

A LDB 9.394/1996, em seu art. 32, estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental com duração mínima de oito anos (BRASIL, 1996b). Esse artigo foi alterado pela Lei 11.114/2005, que determinou a matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental, mas ainda não estabeleceu a ampliação, somente a antecipação da faixa etária do início da escolarização obrigatória (BRASIL, 2005a).

Pareceres, resoluções e decretos foram expedidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), deliberando sobre a matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental e sua ampliação para nove anos. Entre esses documentos legais, destacamos o Parecer do CNE/Câmara de Educação Básica 24/2004, revisto pelo Parecer 06/2005, com o intuito de normatizar a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos (BRASIL, 2004, 2005b). A relatoria do parecer recomendou a aprovação da Resolução 03/2005, que abordava a antecipação da obrigatoriedade do ensino para seis anos e a organização do ensino fundamental com nove anos de duração (BRASIL, 2005c).

A Lei 11.114/2005 (BRASIL, 2005a) foi alvo de polêmicas, pois não levou em consideração as discussões do Ministério da Educação em conjunto com estados, municípios e entidades da sociedade civil organizada, que vinham

indicando que a antecipação da obrigatoriedade de matrícula e a frequência à escola a partir dos seis anos de idade deveriam acontecer em concomitância.

No intuito de dirimir as críticas e corrigir o imbróglio, foi promulgada a Lei 11.274/2006, que definiu o ensino fundamental com uma duração de nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade, alterando os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB 9.394/1996. Portanto, a educação obrigatória, que antes se limitava à faixa etária de sete a 14 anos, passou a abranger as crianças e adolescentes de seis a 14 anos. Os municípios, estados e o Distrito Federal, ou seja, os entes federados, tiveram até o ano de 2010 para implementar a obrigatoriedade do ensino fundamental (BRASIL, 2006b).

Passados dez anos do período de vigência do Fundef, depois de um extenso processo de tramitação, de discussão na sociedade civil e entre as unidades federativas, foi criado, por meio da EC 53/2006 (BRASIL, 2006a), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com o intuito de substituir o Fundef. Mais uma vez, o Estado interfere na forma de execução das políticas de educação por parte dos entes federados.

Com o Fundeb, o que mudou em relação ao Fundef foi basicamente a abrangência, que foi estendida, passando a atender a todas as modalidades da educação básica pública (educação infantil, educação especial, educação de jovens e adultos, ensino fundamental e ensino médio). Para além da criação do Fundeb, a EC 53/2006 fixou normas de cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, que deveriam ser feitas por meio de leis complementares (BRASIL, 2006a). Ou seja, trouxe mudanças, e não resoluções imediatas, postergando as deliberações. Apesar dessas políticas de equalização com o Fundef e, depois, com o Fundeb, as discrepâncias continuaram existindo entre os entes federados, tanto entre os estados quanto entre os municípios (TROJAN, 2010).

Davies (2006, p. 762-763) aponta algumas vulnerabilidades do Fundeb:

[...] traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre

o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo [...].

Na perspectiva de Pinto (2007, p. 894),

[...] muito embora o Fundeb represente um avanço ante o Fundef, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração.

Apesar de, se comparado ao Fundef, o Fundeb ser um avanço, temos que considerar que a abrangência foi estendida, passando a atender a todas as modalidades da educação básica pública. Tal transição, sob essa ótica, não foi favorável aos municípios, pois deixaram de receber recursos estaduais para o custeio dos alunos do ensino fundamental e passaram a dividir os recursos com o financiamento do ensino médio. Além disso, se considerarmos outro aspecto, o da alocação de recursos, continua sendo desfavorável para os municípios, pois o aumento do número de alunos (62,6%) foi quase que o dobro do aumento do montante de recursos (37,3%) (BREMAEKER, 2011).

Novas regulamentações alteraram novamente a CF/1988 no que diz respeito à escolarização obrigatória. A EC 59/2009, por exemplo, estabelece que a educação básica deverá ser obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes de quatro a 17 anos e para os adultos que não tiveram acesso na idade apropriada, devendo ser implementada progressivamente até 2016, em conformidade com o Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União. Entre outras deliberações²⁵, essa emenda dá nova redação ao inciso I do art. 208 da CF/1988 (BRASIL, 2009).

²⁵ Art. 2º. O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (NR)

Art. 3º. O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das

Destacamos que a EC 59/2009 estabelece como obrigatória a educação para a faixa etária, e não para a etapa de ensino (BRASIL, 2009). Depreende-se então, que obrigatório, mesmo, são os dois anos da educação infantil, ou seja, para as crianças da pré-escola de quatro e cinco anos. Dessa forma, o ensino fundamental e o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens dentro da faixa etária de seis a 17 anos.

Assim, o aluno que frequentar a educação básica fora desse parâmetro de idade definido pela EC 59/2009 tem garantido o acesso e a gratuidade como dever do Estado, mas a obrigação não se caracteriza como tal. Portanto, os alunos, para estarem dentro do parâmetro, não podem ter retenção; precisam entrar na escola aos quatro anos e seguir ininterruptamente até a conclusão, aos 17 anos, ou seja, frequentar a escola no ano correspondente ao adequado à sua idade.

Para tanto, um dos desafios ainda a enfrentar é a superação do que vem historicamente sendo tecido nas escolas brasileiras, práticas curriculares, avaliativas e de gestão, que ratificam um cenário excludente, no qual um número significativo de brasileiros é impedido de se apropriar, em sua totalidade, do direito à educação, composto pelo acesso, permanência e qualidade para todos (ARAUJO, 2011a).

Com relação à efetiva materialização dos dispositivos contidos na EC 59/2009, Dourado (2011, p. 6) ressalta que

devemos considerar que a educação de crianças de 4 a 5 anos bem como a de jovens do Ensino Médio (de 15 a 17 anos) passaram a integrar a educação obrigatória e, ainda, que o Ensino Fundamental (6 a 14 anos) tem apresentado melhores taxas de acesso. Paradoxalmente, há sérios problemas relativos à qualidade e, dessa forma, os desafios para a referida universalização da educação obrigatória são muitos e complexos, requerendo, por parte do Estado

necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação."(NR)

Art. 4º. O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: "Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto." (NR)

brasileiro, a construção de políticas orgânicas e também um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários, incluindo financiamento, padrão nacional de qualidade e política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atender a esse dispositivo constitucional imprescindível para a formação cidadã em nosso país.

Com efeito, o autor evidencia a necessidade de o Estado brasileiro construir entre os entes federados um regime de colaboração que tenha efetividade, instituto que está previsto na CF/1988, em seu art. 23 (BRASIL, 1988). Conforme observa Cassini (2011, p. 71),

o regime de colaboração/cooperação que, para a Educação está prescrito no Art. 211 da Constituição de 1988, é um instituto necessário à execução das competências comuns (parágrafo único do Art. 23). Está prescrito em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação, ainda não regulamentado e sequer [sic], teoricamente, definido.

A distribuição de competências para a educação fica evidente no art. 211 da CF/1988 (BRASIL, 1988, acesso em: 14 abr. 2015):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A EC 59/2009, no seu art. 2º, dá nova redação ao § 4º do art. 211 da Constituição Federal, responsabilizando todos os entes da federação (a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios) pela universalização do ensino obrigatório, que o farão a partir da definição das formas de colaboração (BRASIL, 2009). Isso ainda não ocorreu, pois, até o momento, não houve a

definição mais precisa do que seria essa forma de colaboração, o que constantemente tem causado confusão e disputas político-ideológicas entre normas de cooperação e formas de colaboração, potencializando a pulverização dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal).

A inovação do novo texto do § 4º do art. 211 da CF/1988 consistiu na inclusão da incumbência, à União, de universalizar o ensino obrigatório. Além de ela ser o ente que retém a maioria dos recursos orçamentários, também possui a autoridade decisória na regulamentação de políticas educacionais, o que, supostamente, pode incidir favoravelmente na efetivação da universalização do ensino obrigatório.

Dessa forma, por meio da EC 59/2009, novos mecanismos institucionais deram outros encaminhamentos à escolarização obrigatória, que deveria ter sido implementada progressivamente até 2016, mas, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 a 2014 (IBGE, 2015), esforços ainda precisam ser envidados para atingir as metas previstas na lei.

TABELA 2 – FREQUÊNCIA DOS ALUNOS À ESCOLA SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA (BRASIL) (em %)

FAIXA ETÁRIA	2009	2011	2012	2013	2014
4 a 5	74,8	77,4	78,1	81,4	82,7
7 a 14	96,6	97,3	97,7	97,7	98,0
15 a 19	69,9	68,5	68,5	68,6	67,6

Fonte: IBGE (2015).

De acordo com os dados da Tabela 2, constata-se que, apesar de os índices estarem crescendo paulatinamente desde 2009, mais esforços devem ser empregados nas idades antes não contempladas na etapa obrigatória. Destarte, o desafio maior da escolarização obrigatória encontra-se nas faixas etárias de quatro a cinco anos, em que a responsabilidade de atuação prioritária é dos municípios, e 15 a 17 anos, na qual cabe aos estados a responsabilidade de atuar prioritariamente. Isso reforça a necessidade de

definição da forma de colaboração, pois os entes federados precisarão envidar esforços, de preferência, em sintonia, para enfrentar o desafio posto pela EC 59/2009, até porque são eles os responsáveis pela execução local.

Reiteramos que, no Brasil, atualmente, a educação obrigatória tem duração de 14 anos e o poder público tem o dever de oferecer as vagas. As famílias que não virem assegurado o direito de matricular seus filhos de 4 a 17 anos na rede pública a partir de 2016 podem reivindicá-lo judicialmente, pois se trata de direito público subjetivo, que, conforme Cury (2002b), é aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir do Estado, direta e prontamente, o cumprimento de um dever e de uma obrigação, trazendo aos cidadãos um instrumento de exigibilidade, o que implica que ele pode ser conquistado judicialmente.

As regulamentações advindas da EC 59/2009 modificaram o Plano Nacional de Educação (PNE), que passou a se constituir como exigência constitucional, deixando de ser uma disposição transitória da LDB 9.394/1996, que estabeleceu que ele será decenal. O PNE anterior foi estabelecido pela Lei 10.172/2001 e vigorou de 2001 a 2010.

A elaboração do novo PNE teve significativas contribuições da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, com ampla participação social. Posteriormente, a publicação da Lei 13.005/2014 aprovou o novo PNE, que terá vigência de 2014 a 2024 e determina que, contados dois anos de sua publicação, o que ainda não ocorreu, o Sistema Nacional de Educação deverá ser instituído pelo poder público em lei específica (BRASIL, 2014).

O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas, muitas das quais consideradas ousadas e desafiadoras, tendo em vista as condições históricas a serem superadas, como a baixa qualidade do ensino, reprovação, evasão e abandono, entre outras que apontam para a necessidade premente de se superar as desigualdades educativas (ARAUJO, 2015).

Na próxima seção, serão explorados os pressupostos legais argentinos no que se refere à escolarização obrigatória, enfocando mais especificamente a *Ley Federal* 24.195/1993 e a *Ley de Educación Nacional* 26.206/2006, objetivando refletir sobre os desafios postos nos processos que as delinearam.

5.2 PRESSUPOSTOS LEGAIS ARGENTINOS

Na Argentina, a década de 1990 também foi impactada por políticas idealizadas dentro de uma visão neoliberal. No âmbito da educação, foram instituídas políticas com intenção de regular o sistema educativo, baseando-se na transferência de serviços às províncias, ocasionado a reconfiguração do papel que o Estado historicamente exercia em relação à educação (FELDFEBER, 2009). Essa nova perspectiva de regulação na educação foi orientada pelo que se constituiu como uma das ferramentas privilegiadas da política: a legislação (OLIVEIRA, 2009).

Ainda sobre essa nova forma de regulação, Feldfeber (2009, p. 27) reconhece que

la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales para garantizar el derecho a la educación constituyó una fuente de conflictos desde los orígenes del sistema educativo argentino. La reconstrucción histórica de las políticas educativas en Argentina nos permite dar cuenta del pasaje de un sistema educativo creado y regulado desde el Estado Nacional, organizado en forma unificada y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público, hacia un sistema educativo formalmente “descentralizado”, diversificado y fragmentado pero bajo nuevas formas de regulación y control por parte del Estado Nacional.

A autora evidencia, então, a passagem de um sistema de ensino organizado de maneira centralizada para uma organização sob a perspectiva descentralizada. Com efeito, a aprovação da Lei Federal de Educação (LFE) 24.195/1993 é um marco nessa trajetória, até porque constituiu a modificação estrutural mais importante para o sistema de ensino da Argentina, pois substituiu uma legislação antiga, a Lei 1.420/1884, delineando novas configurações de gestão das instituições educacionais. Na análise empreendida por Krawczyk e Vieira (2008, p. 23),

a lei, que alicerçou a reforma educacional dos anos de 1990 foi a primeira a se ocupar de todo o sistema educacional e nela destacam-se vários aspectos que expressaram uma nova guinada na história da educação na Argentina. A necessidade de revisão dessa lei já se colocara na década de 1980, em face das expectativas de reconstrução das bases democráticas constitutivas do Estado nacional.

Essa nova Lei foi amplamente debatida, pois conforme Krawczyk e Vieira (2008, p. 25),

um dos projetos mais ousados foi a convocação de toda a sociedade para um fórum de debates com a finalidade de promover alternativas de solução para a questão educacional, cujos resultados servissem de base para a elaboração de uma nova lei de educação. Os pontos mais controvertidos deste fórum, denominado Congresso Pedagógico Nacional, retomaram a histórica tensão na constituição do caráter do Estado, devido às pressões da igreja e de outros segmentos da iniciativa privada.

As discussões realizadas no Congresso Pedagógico Nacional contribuíram significativamente para a elaboração da nova Lei Federal de Educação (Lei 24.195/1993), na qual foram esboçados os princípios da reforma que se instaurou estabelecendo novos papéis, tanto para o Estado nacional quanto para as províncias, que, a partir de então, passaram a ser responsáveis pela gestão, financiamento e administração das escolas primárias, secundárias e não superiores, que antes eram de competência do Estado nacional. “O impacto desta medida na nova configuração da educação foi avaliado criticamente, em especial nos aspectos político, financeiro e administrativo” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 26). Esse argumento é reiterado por Feldfeber e Gluz (2014, p. 68), ao afirmarem que

a heterogeneidade das jurisdições em termos de sua situação socioeconômica, de sua tradição política, de suas capacidades financeiras e técnicas, e dos níveis de escolarização da população, somada aos diferentes modos e ritmos de implementação da reforma da década de 1990, agudizou os problemas históricos de desigualdade entre as províncias.

Destacamos que, nesse período de reforma, denominada “Transformação Educativa”, a Argentina estava sob o comando do presidente Carlos Saúl Menem²⁶.

Antes da LFE 24.195/1993, o sistema educacional argentino era composto pelo ensino primário e ensino secundário, que totalizavam 12 anos de duração, dos quais os setes primeiros correspondiam à etapa de escolarização obrigatória. A nova legislação previu a implementação gradual e progressiva dos níveis de ensino que estão no Quadro 4.

²⁶ Presidente da Argentina no período de 1989 a 1999.

QUADRO 4 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO A PARTIR DA LEI FEDERAL 24.195/1993

NÍVEIS	CICLOS/ETAPAS	IDADE	OFERTA
Inicial	Jardim de infância	3 a 4	Opcional
	Pré-escolar	5	Obrigatória
Educação geral básica	1° Ciclo	6 a 8	Obrigatória
	2° Ciclo	9 a 11	Obrigatória
	3° Ciclo	12 a 14	Obrigatória
	Polimodal 1° ao 3° Ciclo	15 a 17	Opcional
Educação superior	Profissional de grau não universitário	A partir de 18	Não obrigatória
	Profissional e acadêmica de grau universitário		
Educação quaternária	-	-	Não obrigatória

Fonte: Lei 24.195/1993 (ARGENTINA, 1993).

Assim, deveriam ser implementados os seguintes níveis de ensino:

- *nível inicial*, compreendendo o jardim de infância para crianças de três a quatro anos, e a pré-escola, para as de cinco anos, sendo esse último ano obrigatório;
- *educação geral básica*, unidade pedagógica integral dividida em três ciclos de três anos cada, a partir dos seis anos de idade, sendo ofertada em caráter obrigatório;
- *educação geral básica/educação polimodal*, etapa opcional, com ciclo de duração mínima de três anos, que poderá ser cursado após a aprovação na educação geral básica;
- *educação terciária ou superior*, profissional e acadêmica de graduação;
- *educação quaternária*, abrangendo a pós-graduação.

Apesar de a ampliação da escolarização obrigatória de sete para dez anos ter aumentado o tempo de permanência dos adolescentes na escola, isso não se refletiu em melhoria da qualidade do ensino, nem mesmo na diminuição, em âmbito nacional, dos índices de evasão e repetência para os alunos que estavam no último ano da educação geral básica (PEREIRA, 2011).

Entre outros aspectos negativos da reforma educacional dos anos 1990, destacamos a falta de preparo das províncias para assumir as atribuições e

funções suscitadas em decorrência da implantação do terceiro ciclo da educação geral básica, estabelecida na nova estrutura do sistema de ensino. Sem contar, ainda, que essa mudança na estrutura gerou, entre outras questões, uma ruptura em culturas institucionais muito arraigadas na Argentina (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Na prática, o que se evidencia é que cada província compôs seu subsistema educativo de maneira diferente, provocando dificuldades até mesmo para os alunos se transferirem de uma província a outra. Rivas (2009, p. 25) ratifica esse argumento, ao afirmar que

el proceso de implementación de la nueva estructura de niveles (Educación General Básica y Polimodal), sancionada a través de la Ley Federal de Educación en 1993, constituye un ejemplo clave de la capacidad de fragmentación que contiene el régimen federal ante la falta de coordinación de un centro. El resultado, hacia fines de los años noventa, fue la dispersión extrema de la organización del sistema educativo, con estructuras de niveles disímiles entre y dentro de las jurisdicciones, lo cual obstaculizó la movilidad de docentes y alumnos entre provincias y desdibujó la impronta común del sistema educativo nacional.

Ressaltamos que o autor, além de chamar atenção para a segmentação do sistema educativo, ainda sublinha a relevância da coordenação do governo central em um regime federal. A aceleração da fragmentação interna do sistema de educação nacional foi uma das implicações mais expressivas desse processo (BRASLAVSKY, 1983).

Para além dos aspectos negativos, Vidal e Gvirtz (2009) apontam fatores positivos da reforma educacional argentina nos anos 1990, entre os quais figuram a criação de uma cultura benéfica à avaliação; a redução das desigualdades dentro do sistema público, provocada pelo melhoramento da infraestrutura; a ampliação do alcance de todos os níveis do sistema, especialmente no ensino médio; a atualização de conteúdos por meio dos Conteúdos Básicos Comuns, entre outros.

Passados dez anos da aprovação da Lei Federal de Educação de 1993, foi que se reiniciou a sanção de novas leis na área de educação. Nesse período, o país já estava sob o governo do presidente Nestor Kirchner²⁷, que assumiu a

²⁷ Presidente da Argentina no período de 2003 a 2007.

presidência após um período²⁸ de intensa crise econômica. Entre as novas leis, destacamos:

- a Lei 25.864, sancionada em 2003 e promulgada em 2004, que estabelece um mínimo anual de 180 letivos de aula;
- a Lei 25.919, que, a partir de 1º de janeiro de 2004, prorrogou por mais cinco anos o Fundo Nacional de Incentivo Docente, criado pela Lei 25.053/1999;
- a Lei de Financiamento Educativo (Lei 26.075), promulgada em 2006;
- a Lei de Educação Nacional (Lei 26.206), sancionada em 2006.

De acordo com Castro (2007, p. 29-30), “[...] a Lei nº 26.206 recepciona a Lei nº 26.075, fazendo expressamente referência a ela [...]”, com o intuito de evitar o que se passou com a lei anterior, que, apesar de definir que o percentual do Produto Interno Bruto a ser destinado à educação se elevaria gradativamente em cinco anos de 4,5% a 6%, teve apenas um caráter declaratório, na medida em que não se efetivou nesse aspecto. Quanto a essa questão, Castro (2007, p. 30) afirma ainda que

[...] o legislador, ao aprovar a Lei nº 26.075, estabeleceu mecanismos detalhados para promover o crescimento dos investimentos em educação, ciência e tecnologia. Desse modo, os arts. 4º e 5º da lei fixam metas anuais de crescimento do gasto consolidado em educação, ciência e tecnologia (2006: 4,7%; 2007: 5,0%; 2008: 5,3%; 2009: 5,6%; 2010: 6%), com os respectivos aumentos de investimentos do governo nacional, bem como dos provinciais e da cidade de Buenos Aires.

Entre as propostas dessa lei que obtiveram êxito, ressaltamos a proposição de estabelecer um piso salarial para os docentes, que tem contribuído para a redução das disparidades de salário que vigoravam no período anterior à sua promulgação (OLIVEIRA, 2009).

Nesse contexto, a Lei Federal de Educação 24.195/1993, sancionada no Governo Menem, foi revogada pela Lei de Educação Nacional (Lei 26.206/2006). A nova lei intenta superar a desintegração advinda da reforma

²⁸ Nesse período, a Argentina passou por uma grave crise econômica, tendo cinco presidentes entre os anos de 2001 e 2003: Fernando de La Rúa (2001); Federico Ramon Puerta (2001); Adolfo Rodríguez Saá (2001); Eduardo Oscar Camaño (2001) e Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003) (GALERIA, acesso em: 16 jan. 2016).

educacional da década de 1990 e, para tanto, contém declarações contundentes no sentido de reforçar as responsabilidades do Estado na área educacional. Destacando os artigos 14 e 15 desta lei, Castro (2007, p. 13-14) argumenta que

tais afirmações, que por si sós nada garantem, procuram acentuar a revisão da tendência fragmentadora das reformas educacionais das últimas décadas, particularmente a de 1993. Nesse sentido, a disposição mais relevante está contida no art. 14, que cria o Sistema Educativo Nacional, e no art. 15, segundo o qual esse sistema ‘tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan’.

A partir da LEN 26.206/2006, a estrutura do sistema educativo argentino encontra-se em processo de unificação em todo o país, sendo composta por quatro níveis (educação inicial, educação primária, educação secundária e educação superior) e oito modalidades, a saber: educação técnico-profissional, educação artística, educação especial, educação permanente de jovens e adultos, educação rural, educação intercultural bilíngue (voltada para os povos indígenas), educação em contextos de privação de liberdade e educação domiciliar e hospitalar (ARGENTINA, 2006). É de se notar que o sistema educativo argentino encontra-se em condições críticas sob muitos aspectos e incertas em muitos outros, em decorrência de estar atualmente em processo de redefinição (RIVAS, 2007).

A LEN 26.206/2006, conforme já estabelecido na LFE de 1993, determinou o começo da escolarização obrigatória para as crianças de cinco anos, do nível inicial, e ampliou a obrigatoriedade até a finalização do ensino secundário, dessa forma, expandindo a escolarização obrigatória de dez para 13 anos. Ressaltamos ainda que a gratuidade é um direito assegurado em todos os níveis e modalidades da educação pública no país. Especialmente a obrigatoriedade da educação secundária, definida pela LEN, evidencia-se como um desafio, em virtude da lógica seletiva em que esse nível de ensino historicamente se organizou (FELDFEBER; GLUZ, 2014). No Quadro 5, a seguir, podemos observar a estrutura do Sistema Educativo Nacional da Argentina atualmente em vigor.

**QUADRO 5 – ESTRUTURA DO SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL
ARGENTINO A PARTIR DA LEI FEDERAL 26.206/1996**

NÍVEIS DE EDUCAÇÃO		DURAÇÃO, FAIXA ETÁRIA E PÚBLICO ALVO	OFERTA
Inicial		Jardins maternos: crianças de 45 dias a 2 anos Jardins de infantes: crianças de 3 a 5 anos	Último ano obrigatório
Primária		Crianças de 6 a 12 anos	Obrigatória
Secundária		Duração de 5 a 6 anos Ciclo básico: 3 anos Ciclo orientado: 2 anos nas escolas comuns e 3 nas escolas técnicas Adolescentes e jovens que tenham concluído o nível de educação primária	Obrigatória
Superior	Não universitária	A partir de 18 anos, para jovens que tenham concluído a educação secundária	Não obrigatória
	Universitária		

Fonte: Argentina (2006).

Na Argentina, o governo nacional, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, de uma forma combinada e simultânea, são responsáveis pelo planejamento, organização, supervisão e financiamento do Sistema de Educação Nacional, devendo garantir o acesso à educação em todos os níveis e modalidades, a criação e a gestão de instituições de ensino estatais.

O sistema educativo argentino é regido por quatro grandes princípios. O primeiro princípio é o direito à educação, que é destacado no art. 14 da Constituição Nacional e nos tratados internacionais a ela adicionados (ARGENTINA, 1994). Os três últimos princípios estão inscritos na LEN 26.206/2006, sendo que, no art. 2, a educação e o conhecimento são definidos como um bem público e um direito pessoal e social garantidos pelo Estado; no art. 3, a educação aparece como uma prioridade nacional e constitui-se política de Estado para construir uma sociedade justa, reafirmando a soberania e a identidade nacionais para aprofundar a prática da cidadania democrática, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais e para fortalecer o desenvolvimento econômico e social da nação; no art. 10, o Estado Nacional se compromete a não firmar acordos de livre comércio, bilaterais ou multilaterais, que envolvam a educação como um serviço lucrativo, bem como a não encorajar qualquer forma de comercialização da educação pública.

Diante do exposto, constatamos que amplas reformas aconteceram no campo da educação na Argentina e novas propostas continuam sendo elaboradas e sancionadas. De acordo Feldfeber e Gluz (2014, p. 75), “[...] um novo enfoque baseado na igualdade e no exercício dos direitos atravessa as formulações das políticas e dos programas, que impulsiona o Estado Nacional [...]”.

Sob essa nova perspectiva, evidenciamos a sanção do Plano Nacional de Educação Obrigatória, aprovado pela Resolução 79/2009 do Conselho Federal de Educação (ARGENTINA, acesso em: 30 jun. 2015). Tal plano teve o objetivo de prever ações no enfrentamento de questões referentes à escolarização obrigatória, que, como vimos, foi ampliada pela LEN 26.206/2006. Para tanto, estabeleceu estratégias e métodos de trabalho a serem desenvolvidos em um período de três anos (2009-2011), quando a presidência da Argentina estava sob o comando de Cristina Fernández de Kirchner²⁹, que deu prosseguimento às políticas com a mesma perspectiva de seu antecessor.

Já no seu segundo mandato como presidente, Cristina Fernández de Kirchner deu continuidade às políticas instituídas, definindo o novo Plano Nacional de Educação Obrigatória e Formação Docente (2012-2016) com a Resolução do Conselho Federal de Educação 188/2012. O plano assegura que os objetivos nele propostos “[...] não são apenas um ‘horizonte de aspirações’, mas uma maneira de definir e politicamente construir esse horizonte [...]” (ARGENTINA, acesso em: 30 jun. 2015). Assim, o novo plano ratifica os objetivos do anterior, porém, reformulando-os e ampliando-os.

O Plano Nacional de Educação Obrigatória e Formação Docente 2012-2016 apresentou dados estatísticos que retratam o contexto do sistema educacional argentino. Em relação à universalização da sala de quatro anos, os dados indicam significativa mudança: o índice passou de 48% de acesso em 2001 para 70% em 2010; na sala de cinco anos, a cobertura foi de 91,1% de acesso em 2010; no mesmo ano, o índice da educação primária de crianças entre seis e 11 anos de idade foi quase universal, com taxa de 99% de cobertura; já a

²⁹ Presidente da Argentina por dois mandatos, de 2007 a 2011 e de 2011 a 2015. Primeira mulher eleita presidente do país (GALERIA, acesso em: 16 jan. 2016).

educação secundária alcançou cobertura de 82,2% no período (ARGENTINA, acesso em: 30 jun. 2015).

Destacamos ainda que o índice da população com a educação obrigatória completa (ou seja, os que concluíram o ensino secundário) aumentou 40% nos últimos dez anos, segundo o plano. Apesar dos índices favoráveis, persiste a necessidade de se fomentar ações que propiciem o alcance do índice de 100%, especialmente nas etapas inicial e final da escolarização obrigatória (ARGENTINA, acesso em: 30 jun. 2015).

Na próxima seção, com base nos pressupostos legais do Brasil e da Argentina discutiremos as diferenças e convergências referentes às políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nesses dois países.

5.3 ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA: CONVERGÊNCIAS E DIFERENÇAS ENTRE BRASIL E ARGENTINA

As reformas educacionais que impactaram o Brasil e a Argentina nos últimos anos do século XX e nos primeiros do século XXI impeliram à elaboração e implementação de políticas que orientaram a escolarização obrigatória e se consubstanciaram por meio da promulgação de legislações que reconfiguraram a área educacional.

Dentro desse contexto, destacamos, no Brasil, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/1996 e, na Argentina, a Lei Federal de Educação (LFE) 24.195/1993 e, posteriormente, a Lei de Educação Nacional (LEN) 26.206/2006. Essas legislações da década de 1990 dos dois países convergem no sentido de que em ambos a educação ficou estabelecida como dever do Estado, da família e da sociedade e, ainda, regulamentaram a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, no âmbito público, com o intuito, entre outros, de dirimir as desigualdades educacionais.

Especificamente em relação à escolarização obrigatória, no Brasil, a LDB 1996 estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental com duração mínima de oito anos, enquanto a LFE da Argentina estabeleceu a obrigatoriedade de ensino a partir dos cinco anos de idade, totalizando dez anos de escolarização

obrigatória. Destarte, podemos identificar, logo de início, duas diferenças: primeiro, em relação à quantidade de anos, a lei argentina estabelece dois anos a mais de escolarização obrigatória que a lei brasileira; a segunda diferença diz respeito ao fato de que a lei argentina define o início da educação obrigatória a partir do último ano da educação infantil, enquanto a lei brasileira prioriza o ensino fundamental, sem contemplar a educação infantil.

Com base em nossos estudos, explicamos tais divergências a partir da análise do contexto histórico. Brasil e Argentina tiveram pontos de partida diferentes: a Argentina destacou-se na América Latina pela precoce universalização da educação primária, ainda no século XIX, pois a promulgação da Lei 1.420/1884 configurou-se como uma das dimensões mais relevantes na política de unificação nacional, enquanto no Brasil a educação passa a ser tratada como questão nacional somente nos anos 1930 (SAVIANI, 1997). Portanto, os dois países chegam à década de 1990 em condições educacionais diferentes.

Entretanto, ressaltamos que, ainda que no Brasil a escolarização obrigatória corresponda ao ensino fundamental com duração de oito anos e apesar de a Argentina ter dois anos a mais de escolarização obrigatória, em ambos os países a previsão de finalização da obrigatoriedade é a mesma, ou seja, 14 anos, faixa etária que se enquadra na população-alvo do Pisa. Isso nos leva a inferir que existe alinhamento entre as legislações brasileiras e argentinas da década de 1990 e a reforma educacional empreendida nos dois países (PEREIRA; TROJAN, 2009). No Gráfico 1, a seguir, podemos observar a redução da discrepância, ao longo dos anos, da taxa de escolarização primária de Brasil e Argentina.

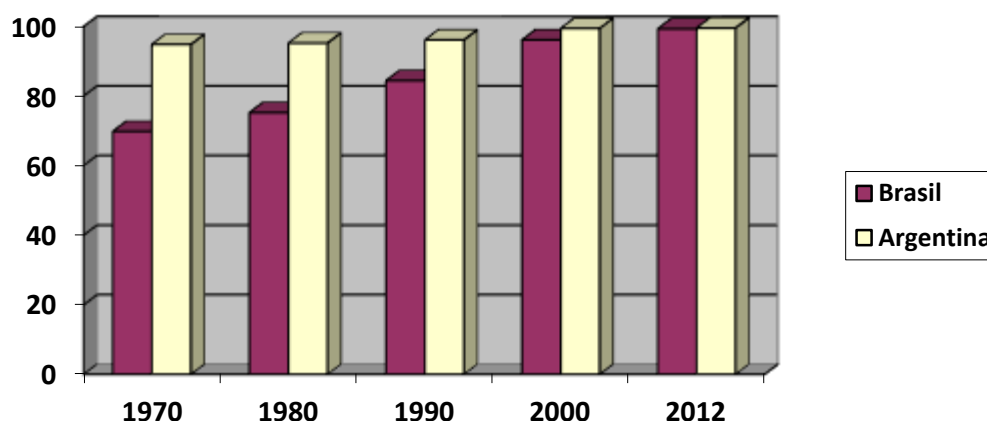


Gráfico 1: Taxa de escolarização líquida ajustada no nível primário de Brasil e Argentina
Fonte: elaborado com base em Rivas (2015)

Ao nos determos mais especificamente na taxa de escolarização no nível primário, mais evidente se torna a discrepância entre Brasil e Argentina nesse nível de ensino, principalmente nas primeiras décadas representadas no gráfico, havendo uma aproximação somente nas duas últimas décadas. Isso corrobora o argumento, já defendido, de que Brasil e Argentina, ao partirem de pontos diferentes na conformação de seus contextos históricos, consolidaram, também, resultados díspares. Observamos, ainda, que os resultados só começaram a apresentar similitudes a partir da reforma educacional dos anos 1990, em que pese as diferentes formas de materialização das políticas educacionais propostas no contexto de cada país.

TABELA 3 – MÉDIA DE ANOS DE ENSINO PRIMÁRIO, SECUNDÁRIO E/OU TERCIÁRIO COMPLETADOS PELA POPULAÇÃO ADULTA (25 +) (BRASIL & ARGENTINA; 1960-2010)

	1960	1980	1990	2000	2010
Brasil	2,5	2,9	4,0	5,8	7,7
Argentina	5,3	6,7	7,9	8,6	9,5

Fonte: elaborado com base em Rivas (2015).

Na Tabela 3, fica nítida a diferença percentual entre Brasil e Argentina no período de 1960 a 2010. Em especial na década de 1990, a disparidade é a mais acentuada. Nas décadas seguintes, percebemos que as disparidades percentuais são atenuadas. Atribuímos esses resultados também à influência

das reformas educacionais, aliadas à avaliação do rendimento da educação, que ganhou enorme relevância na gestão do Estado na década de 1990. Destacamos que o Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade da Argentina foi criado em 1993, enquanto o Brasil criou o Sistema de Avaliação do Ensino Básico em 1992. Em nível internacional, ressaltamos o surgimento do Pisa, em 1997, coordenado pela OCDE.

Ainda sobre as legislações da década de 1990 e dando continuidade à nossa análise, no Brasil, ressaltamos o Fundef e a LDB (9.394/1996); na Argentina, evidenciamos a Lei de Transferência (24.049/1991) e a LFE (24.195/1993). As políticas consubstanciadas nessas legislações foram um marco para a reforma educacional, tanto no Brasil quanto na Argentina, pois tiveram um caráter de reconfiguração, que resultou em uma nova estrutura, reformulando a atuação do Estado em relação às unidades subnacionais. O Estado, então, descentralizou a execução das políticas educacionais, centralizando as decisões, por outro lado.

Em relação à descentralização da educação, vale lembrar que, no Brasil, o município, a partir de sua consolidação e inserção no texto da CF/1988, é considerado um ente federado. Somado a isso, foi instituído o Fundef, que culminou com a reorganização da oferta do ensino fundamental, com intuito de tentar erradicar o analfabetismo e reverter as baixas taxas de escolarização. Desse modo, a responsabilidade passou dos estados para os municípios, ocorrendo a municipalização, ou seja, foram reconfiguradas as responsabilidades dos entes federados no financiamento da educação.

É importante salientar que, apesar de o Fundef ter a intenção de corrigir as desigualdades educacionais em relação ao nível fundamental, essa descentralização que dele adveio não considerou as diferentes realidades socioeconômicas entre os entes federados, que assumiram a responsabilidade de solucionar as questões financeiras e operacionais (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Na Argentina, a Lei de Transferência, de 1991, e a LFE, de 1993, provocaram modificações estruturais na organização do sistema de ensino do país,

reconfigurando as funções do Estado, que, entre outras regulamentações, incumbiu as províncias de se responsabilizarem pelos serviços educacionais, com todas as obrigações orçamentárias e administrativas inerentes, sem incremento do devido recurso. Dessa forma, transferiu competências que, a princípio, eram federais, ou seja, promoveu a provincialização. Assim, articular o que foi historicamente desarticulado, ou o que talvez nunca se efetivou como sistema, é uma das grandes questões que a gestão educativa nacional enfrenta na Argentina (FELDFEBER, 2011).

Nesse sentido, evidenciamos contextos bem similares no Brasil e na Argentina em relação à descentralização da educação, embora se constatem divergências nos processos. Entretanto, ressaltamos que, apesar de ambos os países estarem sob o patrocínio de organismos internacionais, como a Unesco, se comparado à Argentina, o impacto dessa descentralização no Brasil foi menor, em virtude do processo histórico da gestão e do financiamento das escolas e de as primeiras etapas de ensino terem se conformado historicamente como descentralizadas (CASTRO, 2007). Além disso, no Brasil, a descentralização deu-se dos estados para os municípios, tendo como foco o ensino fundamental; na Argentina, por sua vez, a transferência ocorreu da Nação para as províncias e englobou também o ensino secundário.

Constatamos que o Brasil, desde a aprovação da LDB de 1996, vem, paulatinamente, em um interregno de tempo considerável, elaborando documentos e sancionando legislações na área da educação, sendo que essas medidas governamentais foram adotadas com a intenção, também, de responder à influência dos organismos internacionais.

Entre as novas leis sancionadas, destacamos as que foram objeto de análise neste estudo: no que diz respeito à escolarização obrigatória, a Lei 11.114/2005, que determinou a matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental, mas ainda não estabeleceu a ampliação da escolarização obrigatória, somente antecipou a faixa etária em que ela deve se iniciar; a Lei 11.274/2006, que definiu o ensino fundamental com duração de nove anos e que, portanto, ampliou a escolarização obrigatória de oito para nove anos; ainda, a Emenda Constitucional 59/2009, que estabelece a educação básica

obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes de quatro a 17 anos, bem como para os adultos que a ela não tiveram acesso na idade apropriada, ampliando novamente a escolarização obrigatória, desta vez, para 14 anos. Ressaltamos que a EC 59/2009 estabelece como obrigatória a educação para a faixa etária das crianças e jovens, e não a etapa de ensino, ou seja, mudou a perspectiva: a escolarização obrigatória, que antes tinha o foco no ensino fundamental, passou a abranger a educação básica, em consonância com as metas dos organismos internacionais (BRASIL, 2009).

Em contrapartida, desde a aprovação da Lei Federal de Educação, em 1993, a Argentina demorou em torno dez anos para voltar a sancionar leis no campo da educação, em virtude de intensa crise econômica no período entre 1999 e 2002, entre outros motivos. Entre as leis sancionadas, tratamos, em especial, da LEN 26.206/2006, por também ser objeto de análise deste estudo, por, entre outros aspectos, também abordar a escolarização obrigatória.

A LEN 2006 regulamenta o exercício do direito a ensinar e aprender propalado pelo artigo 14 da Constituição da Argentina. Entre outros objetivos, intenta superar a desintegração advinda da reforma educacional da década de 1990. No que concerne à obrigatoriedade do ensino, em seu art. 16, essa lei define que ela seja iniciada aos cinco anos de idade, prolongando-se até os anos finais da educação secundária, por volta dos 17 anos, o que corresponde a uma educação obrigatória com duração de 13 anos (ARGENTINA, 2006).

ARTÍCULO 16 - La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales (ARGENTINA, 2006).

Em relação à forma como a educação está estruturada, observamos a definição da organização no art. 17 da LEN 2006:

ARTÍCULO 17 - La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro (4) niveles – la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, y ocho

(8) modalidades. A los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen (ARGENTINA, 2006).

Assim, verificamos que a estrutura do sistema educativo argentino foi reconfigurada e encontra-se em processo de unificação em todo o país. No entanto, sobre esse assunto, Rivas (2007, p. 134) chama atenção para uma questão crucial, ao afirmar que

para el enfoque del derecho a la educación, el federalismo argentino agrega un problema clave: la fragmentación del sistema educativo, dividido en 24 jurisdicciones con condiciones sociales, políticas y económicas muy diferentes y desiguales.

Já no Brasil, em relação à maneira como a educação está estruturada, no Título V, chamado “Dos níveis e das modalidades de educação e ensino”, capítulo 1º, intitulado “Da composição dos níveis escolares”, especificamente no art. 21, a LDB 1996 define explicitamente que

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:
I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
II - educação superior. (BRASIL, 1996b)

Atualmente, a escolarização obrigatória tem duração de 14 anos, conforme a EC 59/2009, que estabelece a educação básica obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes de quatro a 17 anos (BRASIL, 2009).

Dentro desse contexto em que as legislações brasileiras e argentinas delineiam o processo de escolarização obrigatória, apresentamos a Tabela 4, a seguir, que demonstra como estão organizados os sistemas educacionais brasileiro e argentino atualmente. Para melhor visualização, a diferenciação dos níveis foi feita por cores.

**TABELA 4 – ESTRUTURA ATUAL DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS
BRASIL & ARGENTINA**

BRASIL		ARGENTINA	
Idade	Níveis	Idade	Níveis
	2		4
22	Educação Superior	22	Educação Superior
21		21	
20		20	
19		19	
18		18	
17	Ensino Médio	17	Educação Secundária
16		16	
15		15	
14	Ensino Fundamental	14	Educação Primária
13		13	
12		12	
11		11	
10		10	
9		9	
8		8	
7	Educação Infantil	7	Educação Inicial
6		6	
5		5	
4		4	
3		3	
2		2	
1		1	
0		45 dias	

Fonte: LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1996b) e LEN 26.206/2006 (ARGENTINA, 2006).

Importante destacar que a organização dos sistemas educacionais desses dois países ocorre de maneira diferente. No Brasil, a educação escolar é composta de dois níveis: educação superior e educação básica, que, por sua vez subdivide-se em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; na Argentina, a educação divide-se em quatro níveis de ensino: educação inicial, educação primária, educação secundária e educação superior.

No que concerne à escolarização obrigatória, no Brasil, está definido que ela compõe-se de 14 anos, sendo 13 anos na Argentina, contabilizando uma diferença de apenas um ano entre os dois países. No Brasil, a escolarização obrigatória para as crianças de quatro e cinco anos de idade foi definida com a aprovação da EC 59/2009, enquanto na Argentina ela ocorre para as crianças a partir de cinco anos de idade, estando prevista desde a LFE, sancionada em 1993. Essa faixa etária inicial foi reiterada pela LEN, em 2006, que preconiza ainda a universalização progressiva também para a faixa etária de quatro anos. Muito embora o Brasil apresente um ano a mais de escolarização obrigatória, é preciso ressaltar que a Argentina se antecipou, em mais de 15 anos, em promovê-la também em parte da educação infantil (nomenclatura usada no Brasil).

Apesar de ter havido a ampliação da escolarização obrigatória em ambos países, de acordo com índices mencionados anteriormente, tanto o Brasil quanto a Argentina precisam envidar mais esforços para alcançar sua universalização, especialmente nas etapas inicial e final da escolarização obrigatória.

Ressaltamos certa similitude entre a educação básica do Brasil com os três primeiros níveis de ensino na Argentina. A educação infantil, que constitui etapa da educação básica no Brasil, corresponde ao nível da educação inicial na Argentina, inclusive na quantidade de anos prevista. Já nas etapas da educação básica, o ensino fundamental e ensino médio correspondem aos níveis da educação primária e da educação secundária na Argentina. O que difere é a forma de distribuição da quantidade de anos prevista. No Brasil, a duração do ensino fundamental é de nove anos e do ensino médio, de três anos, enquanto na Argentina o art. 134 da LEN oportuniza duas possíveis estruturas para a organização desses níveis de ensino:

ARTÍCULO 134 - A partir de la vigencia de la presente ley cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común:

- a) una estructura de seis (6) años para el nivel de Educación Primaria y de seis (6) años para el nivel de Educación Secundaria o,
 - b) una estructura de siete (7) años para el nivel de Educación Primaria y cinco (5) años para el nivel de Educación Secundaria.
- (ARGENTINA, 2006)

Essa estrutura de organização dos sistemas educacionais brasileiro e argentino estão em vigor atualmente, conforme mostra a Tabela 4.

Em linhas gerais, ao traçarmos a trajetória da escolarização obrigatória nos contextos federativos de Brasil e Argentina por meio das legislações educacionais, podemos afirmar que em muitos pontos as leis brasileiras e argentinas convergem, embora, em virtude das especificidades inerentes aos contextos díspares dos dois países, também identificamos diferenças, como podemos acompanhar no decorrer das explanações deste capítulo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] a utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar (GALEANO, 1994, p. 310).

O estudo em perspectiva comparada apresentado nesta dissertação oportunizou-nos apreender que as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina ainda caminham em direção ao horizonte...

No caminho que percorreu ao longo do processo de formação desses Estados, a escolarização obrigatória enfrentou diversos percalços até atingir o nível em que se encontra atualmente. Esses caminhos trilhados pelos dois países ora cruzaram-se, ora bifurcaram-se.

Em que pese o contexto histórico ímpar de cada país e os desdobramentos advindos dessa singularidade, destacamos o fato de a educação na Argentina, a partir da promulgação da Lei de Educação Comum 1.420, em 1884, ter sido considerada como política de unificação nacional, sendo instituída como obrigatória, gratuita e laica, política de Estado. Como uma das consequências desse contexto, a Argentina destacou-se na América Latina pela precoce universalização da educação primária, ocorrida ainda no século XIX, enquanto no Brasil somente a partir de 1930 a educação passou a ser assumida como política nacional. Dessa forma, entendemos os aspectos que levaram os dois países a chegarem à década de 1990 em condições educacionais diferentes.

Nesse sentido, evidenciamos que as reformas educacionais que impactaram o Brasil e a Argentina, nos últimos anos do século XX e nos primeiros do século XXI, impeliram a elaboração e implementação de políticas idealizadas dentro de uma visão neoliberal, sob a influência de organismos internacionais. Desse modo, ressaltamos que, sob os auspícios das indicações desses organismos, políticas públicas que orientaram a escolarização obrigatória nos dois países foram consubstanciadas por meio da promulgação de legislações que reconfiguraram a área educacional.

Com base nessas considerações, passamos a responder à questão central que instigou este trabalho, apresentando as principais constatações, no que tange ao delineando do processo da escolarização obrigatória nas políticas públicas nos Estados Federais do Brasil e da Argentina, a partir da análise dos pressupostos legais dos dois países.

Assim, uma das primeiras constatações que evidenciamos é que, no âmbito da legislação, ambos avançaram no que se refere à escolarização obrigatória. As legislações da década de 1990 do Brasil e da Argentina convergem no sentido de que estabeleceram a educação como dever do Estado, da família e da sociedade e, ainda, regulamentaram a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público.

No entanto, apesar de ambos os países terem ampliado a escolarização obrigatória, identificamos duas diferenças. No que se refere à quantidade de anos, a lei argentina estabelece dez anos, dois a mais que a lei brasileira, em que sua duração é estabelecida em oito anos. Além disso, a lei argentina define o início da educação obrigatória a partir do último ano da educação infantil, enquanto a lei brasileira prioriza o ensino fundamental, sem contemplar a educação infantil.

Constatamos também que, atualmente, em virtude da aprovação da Emenda Constitucional 59/2009, a escolarização obrigatória, no Brasil, foi ampliada novamente e está definida em 14 anos. Na Argentina, por sua vez, a partir da LEN 26.206/2006, a escolarização obrigatória também foi ampliada e passou para 13 anos, contabilizando-se uma diferença de apenas um ano entre os dois países. Assim, apesar de o Brasil estabelecer um ano a mais de escolarização obrigatória, a Argentina se antecipou, em mais de 15 anos, em prever legalmente que ela abrangesse, também, parte da educação infantil.

Destarte, em relação à obrigatoriedade da educação a crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, podemos afirmar que o desafio maior de universalização encontra-se nas faixas etárias de quatro a cinco anos e de 15 a 17 anos, tanto no Brasil quanto na Argentina. Embora não estejamos desconsiderando a importância de se ter estabelecido em lei a escolarização obrigatória, cabe

considerar que nem sempre o que está previsto na legislação encontra maneiras de efetivar-se na prática. Inclusive, apontamos, como limitação desta pesquisa, exatamente a (im)possibilidade de estabelecermos conexões entre as intenções explanadas nas leis e a realidade fática nas duas federações que constituíram o alvo de nossa investigação, por termos optado pela pesquisa bibliográfica e documental. Assim, trata-se de uma questão que abre perspectivas para pesquisas futuras. Porém, conforme afirmamos anteriormente, é a legislação que, em primeira instância, desvela as orientações, implícitas ou não, nas políticas educacionais de um país, bem como sua possibilidade de concretização. Sobre essa questão Cury (2002a, p. 246) é categórico ao afirmar:

[...] mas como se trata de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele seja inscrito em lei de caráter nacional. [...] O contorno legal indica os direitos, os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação, enfim: regras. Tudo isso possui enorme impacto no cotidiano das pessoas, mesmo que nem sempre elas estejam conscientes de todas as suas implicações e consequências.

Em linhas gerais, o delineamento do processo de escolarização obrigatória por meio da legislação, em última instância, define a estrutura de organização dos sistemas educacionais brasileiro e argentino. Muito embora esse último se encontre em processo de unificação em todo o país desde a LEN 26.206/2006 e, ainda, o Plano Nacional de Educação Obrigatória e Formação Docente (2012-2016), entre outras políticas formuladas, apresente ações elaboradas com o intuito de consolidar os avanços alcançados e promover novos progressos, o sucesso ou não dessas ações ainda em curso só poderá ser constatado em médio e longo prazos.

Em relação ao Brasil, em nossa opinião, estamos diante de um impasse quanto aos desdobramentos necessários à implementação do PNE 2014-2024, que traz em seu bojo uma gama variada de questões a serem implantadas, afiançando avanços no âmbito da educação, especialmente no que concerne à escolarização obrigatória, pois, nos últimos anos, vivenciamos um cenário marcado pelo conservadorismo, tanto no Brasil, quanto em toda a América Latina.

Ressaltamos ainda que, no Brasil, a EC 59/2009 responsabilizou todos os entes da federação (a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios) pela universalização do ensino obrigatório e estabeleceu que eles o farão a partir da definição das formas de colaboração. Isso ainda não ocorreu, haja vista que, até o momento, não houve uma definição mais precisa do que seria forma de colaboração. Esse fato tem causado, constantemente, confusão e disputas político-ideológicas entre normas de cooperação e formas de colaboração, potencializando a pulverização dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal).

Por sua vez, destacamos, na Argentina, a Lei de Transferência (Lei 24.049/1991) e a Lei Federal de Educação (24.195/1993), que provocaram modificações estruturais na organização do sistema de ensino, reconfigurando as funções do Estado, que, entre outras regulamentações, incumbiu as províncias de se responsabilizarem pelos serviços educacionais, com todas as obrigações orçamentárias e administrativas a eles inerentes, sem incremento do devido recurso. Transferiu, dessa forma, competências que, a princípio, eram federais, ou seja, promoveu a provincialização, que, como consequência, trouxe profunda fragmentação ao sistema de ensino argentino, processo que a promulgação da LEN 26.206/2006 teve como uma das principais incumbências reverter. Dentro desse contexto, atualmente o sistema educativo argentino encontra-se em processo de unificação em todo o país.

Essas questões exemplificam a fundamental importância de trazermos para o debate a escolarização obrigatória, associando-a às questões federativas, por entendemos que a forma de organização do Estado impacta nas políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação. Nos contextos federativos brasileiro e argentino, as especificidades concernentes às políticas públicas voltadas para a escolarização obrigatória imbricam-se com as questões federativas, pois são políticas que, para se materializarem com êxito, dependem de ações consensuadas entre os entes federados.

Ao traçarmos a trajetória da escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e da Argentina a partir das leis educacionais, mais especificamente das leis promulgadas na década de 1990, em que ambos os países foram

impactados pelas reformas educacionais, identificamos que, embora em sua origem esses Estados tenham sido formados em cenários sociais, políticos e econômicos díspares e que esses aspectos contribuíram para evidenciar as discrepâncias educacionais entre eles na década mencionada, o que se observa atualmente é uma certa semelhança nos seus quadros educacionais. Atribuímos isso às políticas de homogeneização implementadas pelas reformas educacionais na América Latina, idealizadas dentro de uma visão neoliberal, sob a influência de organismos internacionais.

Enfim, ainda que percebamos que muitos passos tenham sido dados no caminho em direção à escolarização obrigatória, e mesmo assim, muitos outros ainda são necessários, continuemos a caminhada, pois, como frisa Galeano (1994), o que não podemos é parar...

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Federalismo na Alemanha e no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adeunaer, n. 22, v. 1, abr., 2001. p. 95-108.

AITA, S. M. R. **Um olhar crítico acerca da influência das políticas públicas nas reformas educacionais a partir dos anos noventa: em foco a repercussão na ampliação da escolarização no Brasil e na Argentina**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2009. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2698>. Acesso em: 14 jul. 2015.

ALMEIDA, F. D. M. de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, J. P. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. São Paulo: Educ; Brasília, DF: Inep-MEC, 1989.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, n. 28, ano 10, p. 88-108. jul. 1995.

ANÁLISIS de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/AnalisisAutonomiaCiudadBuenosAires.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ARAUJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

_____. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar". **Educ. rev.**, Curitiba, n. 39, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602011000100018&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2011.

_____. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, L. O. Federalismo Brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 1, n. 5, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores associados, 2000. p. 95-116.

ARGENTINA. **Constituição Nacional da Argentina**. Senado de La Nación Argentina: Buenos Aires. 1994.

_____. **Lei nº 26.206, de 27 de dezembro de 2006. Ley de Educación Nacional**. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 2006.

_____. **Ley nº 24.195, de 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación**. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 1993.

_____. Ministerio de Educación. **Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016**. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/PlanNacionalde.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz, 2012.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARACHO, J. A. de O. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1996.

BARRIENTOS, M. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2009.

BARROSO, L. R. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BECÚ, R.. **El federalismo argentino**. Buenos Aires: Perrot, 1958.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERTONI, L. A. **Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas: la construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

BIDART CAMPOS, G. J. El federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil e Argentina**. México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 363-396.

BITTAR, M.; BITTAR, M. História da educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 157-168, jul./dez. 2012.

BOTANA, N. R. El federalismo liberal en Argentina: (1852-1930). In: CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil e Argentina. México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 224-262.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

_____. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em: 10 nov. 2009.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília,

2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O que é o Pisa**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 06/05, de 8 de junho de 2005**. Reexame do parecer CNE/CEB 24/2004. Visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006_05.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 24, de 15 de setembro de 2004**. Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb024_04.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 03, de 3 de agosto de 2005**. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BRASLAVSKY, C. Estado, burocracia y políticas educativas. In: TEDESCO, J. C.; _____; CARCIOFI, F. (Orgs.). **El proyecto educativo autoritario**: Argentina 1976-1983. Buenos Aires: Flacso, 1983.

BRAVO, H. **La descentralización educacional**: sobre la transferencia de establecimientos. Buenos Aires: Ceal, 1994.

BREJO, J. A. **Estudo comparativo das políticas nacionais de formação de professores da educação infantil no Brasil e na Argentina (1990-2010)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000864986>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

BREMAEKER, F. E. J. de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 51-68.

BRITO, V. M. de. **A política educacional brasileira recente**: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/D%20-%20Brito_Vilma%20Miranda%20de.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

CARMAGNANI, M. El federalismo liberal mexicano. In: _____ (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 135-179.

CARTA das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CARVALHO, E. J. G. de. Estudos comparados em educação: novos enfoques teóricos-metodológicos. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 36, n. 1, p. 129-141, jan./jun. 2014.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 224-262.

CASSINI, S. A. **Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo para a regulamentação do regime de colaboração.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo. 2011.

CASTRO, M. L. O. **Brasil e Argentina: estudo comparativo das respectivas leis gerais sobre educação.** Brasília, jul., 2007. Disponível em: http://www.senado.gov.br/textos_discussao.htm. Acesso em: 29 ago. 2013.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, Vozes, 2008. p. 295-316.

CENSO 2010. **Instituto Nacional de Estadística y Censos,** Buenos Aires, 2010. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135>. Acesso em: 7 jun. 2014.

CETRÁNGOLO, O.; JIMÉNEZ, J. P. **Las relaciones entre niveles de gobierno em Argentina: raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes.** [S.l.] Cepal, 2004. p. 117-134. Serie Gestión Pública.

CHIARAMONTE, J. C. El federalismo argentino em la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 81-134.

CÔRTEZ, L. B. Q. **Estado Federal e igualdade na educação básica pública.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-05022014-114705/publico/Lara_Barbosa_Quadros_Cortes_Tese_Deposito_2013_Versao_Final.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

COUTO E SILVA, G. do. **Conjuntura política nacional: o poder executivo / geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002a.

_____. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C.; SCHLESENER, A. (Orgs.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113-129.

_____. **Legislação educacional brasileira (O que você precisa saber sobre)**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b.

_____. Sistema nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, 2008.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

DEVOTO, F.; FAUSTO, B. **Argentina-Brasil 1850-2000: un ensayo de historia comárada**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

DOURADO, L. F. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Boletim Salto para o Futuro**, ano 21, boletim 16, p. 5-12, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/212448cibercultura.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

DRIGO, L. G. **Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais legais?** 2013. Disponível em: <www.jus.com.br/artigos/24557/competencias>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FELDFEBER, M. Quién garantiza el derecho de la educación en un país federal? Algunas reflexiones del caso Argentino. In: CUNHA, C.; SOUZA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011. p. 113-133.

_____.; GLUZ, N. Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 25-43, jan./jun. 2009.

_____. Políticas para a educação básica na Argentina: os desafios da “inclusão”. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 14, p. 65-79, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

FERNANDES, A. S. A. **O neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil: os equívocos da chamada “literatura crítica”**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG112.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

FIGUEIREDO, I. M. Z. A Reforma do Estado e a descentralização da educação. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Orgs.) **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2008. p. 79-93.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.

GALEANO, E. **Las palabras andantes**. Trad. José Borges. Espanha: Siglo XXI, 1994.

GALERIA de presidentes. **Casa Rosada**, Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.casarosada.gov.ar/nuestro-pais/galeria-de-presidentes>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HOBBSBAWM, E. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

IBGE. **Brasil 500 anos**. Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

_____. **Países@**. Mapa interativo. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/populacao>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

JOAQUIM, Nelson. Direito à educação à luz do Direito Educacional. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13083>. Acesso em: 6 jun. 2016.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológica** (Argentina, Brasil, Chile e México na década de 1990). São Paulo: Xamã, 2008.

_____. A reforma educacional na América Latina nos anos 90: uma perspectiva histórico-sociológica. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v. 1, p. 10-18, 2010.

KRAWCZYK, N. Pesquisa comparada em educação na América Latina: situações e perspectiva. **Educação Unisinos**, v. 17, n. 3, p. 199-204, set./dez. 2013.

_____.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Educação comparada**. MONARCHA, C.; LOURENÇO FILHO, R. (Orgs.). 3. ed. Brasília: MEC/Inep, 2004. v. 7. Coleção Lourenço Filho.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MACHADO JÚNIOR, C. P. da S. **O direito à educação na realidade brasileira**. São Paulo: LTr, 2003.

MAGALHÃES, J. L. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIRANDA, P. de. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933.

NISKIER, Arnaldo. **Educação brasileira: 500 anos de história**. Rio de Janeiro: Consultor, 1995.

NÓVOA, A. Modelos de análise em educação comparada: o campo e o mapa. In: D. B. de; MARTINEZ (Orgs.). **Educação comparada: rotas do além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 23-62.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, R. P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 174-198.

_____; SANTANA, W. Apresentação. In: _____ (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 9-13. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

ONU. **A história da organização**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: 14 set. 2015.

PEREIRA, G. A. M. **Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do Pisa 2000**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.ppge.ufpr.br/dissertacoes%20m2011/m2011_Gisele%20Adriana%20Maciel%20Pereira.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2015.

PEREIRA, G. A. M.; TROJAN, R. M. **Brasil e Argentina: um estudo comparado sobre a formação do professor de nível médio/secundário**. mar. 2009. Disponível em: <<http://www.saece.org.ar/docs/congreso3/Trojan.doc>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

PINTO, J. M. de R. A política recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

PISA 2012 results. **Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico**, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2013: a ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado**. 2013. Disponível em: <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

REGIS, A. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIVAS, A. **América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015**. Buenos Aires: Fundación Cippec, 2015.

RIVAS, A. et al. **El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción**. Buenos Aires: Fundación Cippec, 2007.

RIVAS, A. **Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas**. Buenos Aires: Granica, 2004.

_____. **Lo uno y lo múltiple: esferas de justicia del federalismo educativo**. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, 2009.

ROCHA, C. L. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SACRISTAN, J. G. **A educação obrigatória seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SAGUIR, J. Entre el conflicto y la organización institucional: una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y de Estados Unidos (1776-1787). **Revista Ágora**, Buenos Aires, n. 8, p. 123-144, verano, 1998.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SEVERO, M. X. S. **Dinâmicas federalistas em perspectiva comparada: um estudo das relações intergovernamentais no Brasil e na Argentina**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

SHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. 2.

SILVA, M. R. da; ABREU, C. B. de M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 523-550, jul./dez. 2008.

SOUZA JÚNIOR, E. J. de. **Direito social à educação escolar obrigatória: os limites da (não?) efetividade**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, Campinas, n. 52. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a02n52.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

_____. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

TEDESCO, J. C. **Educação e Sociedade na Argentina (1880-1945)**. Buenos Aires: Solar, 1993.

_____; TENTI FANFANI, E. **La Reforma educativa en la Argentina: semejanzas y particularidades**. Buenos Aires: lipe/Unesco, nov. 2001.

Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2015.

TORRES, R. M. **O marco de ação de Dakar educação para todos: atendendo nossos compromissos coletivos**. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em:

<www.unesco.org.br/publicação/dointernacionais/marcoDakar>. Acesso em: 18. jun. 2015.

TROJAN, R. M. Educação Comparada: considerações teórico-metodológicas no contexto da globalização. In: CONGRESO NACIONAL, 3.; ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN – REFORMAS EDUCATIVAS CONTEMPORÁNEAS: CONTINUIDAD O CAMBIO?, 2. **Anais...** Buenos Aires, 25-27 jun. 2009.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Rio de Janeiro, v. 26, n.1, p.1-208, jan./abr. 2010.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, 1998.

Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Educação para todos: o compromisso de Dakar: texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação de Dakar – Senegal, 26 a 28 de abril de 2000**. Brasília: Unesco, Consed, Ação Educativa, 2001.

UNESCO. **Informe de seguimiento de la educación para todos el mundo 2011**: el índice de desarrollo de la educación para todos. 2012. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-efadevelopment-index-es.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Relatório de monitoramento de educação para todos 2008**: Educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? Brasília, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

UNICEF. **A convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

VIDAL, D. G.; GVIRTZ, S. A constituição e reforma dos sistemas educativos no Brasil e na Argentina (1820-2000): histórias conectadas. In: ARAÚJO, M. M. de. (Org.) **História(s) comparada(s) da educação**. Brasília, Liber Livro/UFRN, 2009, p. 99-124.

VIEIRA, S. L. **Leis de Reforma da Educação no Brasil**: Império e República. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. v. 4.

WERLE, F. O. **Contexto histórico e atual das políticas educativas**: autonomia e regime de colaboração. Ijuí: Unijuí, 2006.